

O FENÔMENO DO APAGÃO DAS CANETAS

EFEITOS DA DINÂMICA DO
CONTROLE PARA SERVIDORES
E PARA POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ÁREAS-FIM



EFEITOS DA DINÂMICA DO CONTROLE PARA SERVIDORES E PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁREAS-FIM

O FENÔMENO DO APAGÃO DAS CANETAS

RELATÓRIO DE PESQUISA

Coordenação de pesquisa

Gabriela Lotta

Vera Monteiro

Pesquisadores e autores

André Rosilho

Anna Migueis

Gabriela Lotta

Gustavo Fernandes

Gustavo Tavares

Julia Lillo

Mariana Villela

Jaedson Gomes

Rodrigo Barreto

Vera Monteiro

São Paulo

2024

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **5**

O PROBLEMA DE PESQUISA E MÉTODO **7**

Parte 1

REVISÃO DA LITERATURA **10**

Introdução **11**

Metodologia **11**

Estado da arte – o apagão das canetas na produção acadêmica **12**

Parte 2

RELATÓRIO DA ANÁLISE QUALITATIVA **17**

Introdução **18**

Perfil dos entrevistados **19**

Resumo das perguntas e respostas **20**

Categorias de análise **26**

Roteiro de entrevistas com gestores **27**

Parte 3

RELATÓRIO DA SURVEY **29**

Objetivo da *survey* **30**

Procedimentos e perfil da amostra **30**

Resultados **32**

Questionário aplicado (*survey*) **40**

CONCLUSÕES **46**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **55**

APRESENTAÇÃO

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O FENÔMENO DO APAGÃO DAS CANETAS

Nas últimas décadas, o Brasil vem acumulando avanços importantes no sentido da qualificação do planejamento público, com a progressiva adoção por parte do governo federal e dos entes subnacionais de instrumentos como planos estratégicos, programas de metas e Planos Plurianuais orientados por lógicas de resultado.

Entretanto, esses avanços não vêm sendo acompanhados de um salto expressivo na capacidade de implementação das políticas públicas. Obras públicas frequentemente demoram para começar e levam muito mais tempo do que o previsto para serem executadas, e o ritmo de expansão dos serviços públicos muitas vezes se mostra aquém do ritmo planejado, mesmo em cenários de disponibilidade de recursos. Isso faz com que as metas estabelecidas na etapa de planejamento sejam quase sempre descumpridas. O planejamento público vai, dessa maneira, caindo em descrédito junto à população, gerando grande frustração no público que aguarda a inauguração de um novo equipamento ou a melhoria de um serviço público nas periferias urbanas, zonas rurais e outros territórios vulnerabilizados.

Compreender melhor e construir propostas para atacar as causas desse déficit de implementação das políticas públicas é tarefa dos setores da academia e da sociedade civil que estão comprometidos com o combate às desigualdades em nosso país.

Com o objetivo de dar contribuições substantivas nesse sentido, a Fundação Tide Setubal apresenta este relatório de pesquisa, que aborda, a partir da perspectiva dos gestores públicos, o fenômeno conhecido como **apagão das canetas**. Trata-se de uma metáfora utilizada nos meios políticos e da gestão pública que abarca o fenômeno da desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, resultando na não execução ou na execução inadequada de iniciativas que foram propostas ou planejadas. O resultado é que muitas políticas podem ficar apenas no papel ou serem implementadas de maneira superficial, não alcançando seus objetivos originais e, portanto, não proporcionando os benefícios esperados para a sociedade.

Debater o apagão das canetas é importante porque ajuda a revelar as falhas no sistema político-administrativo que precisam ser corrigidas para melhorar a eficiência, a qualidade e a equidade das políticas públicas. Com esta pesquisa, esperamos colocar luz nesse fenômeno e fornecer subsídios para novas propostas que visem dar maior segurança jurídica aos gestores públicos, buscando garantir que as políticas realmente sejam implementadas de forma a responder às necessidades e demandas da população. ●

O PROBLEMA DE PESQUISA E MÉTODO

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O FENÔMENO DO APAGÃO DAS CANETAS

A pesquisa investiga os efeitos do controle sobre o trabalho de servidores do Poder Executivo (fenômeno do apagão das canetas). Dentre os servidores públicos entrevistados, a ênfase recaiu sobre ordenadores de despesa – aqueles dotados de poder de alocação de recursos públicos –, muito embora também tenham sido incluídos servidores públicos que atuam na formulação e execução de políticas públicas.

Partimos da hipótese de que a autoexpansão das competências dos controladores, sobretudo dos ministérios públicos e dos tribunais de contas, tem gerado efeitos não desejáveis e negativos sobre a atuação dos gestores públicos e, conseqüentemente, para a execução de políticas públicas. Alguns estudos apontam que o excesso de controle pode gerar aversão ao risco, paralisia da ação administrativa e piora nas entregas em termos de políticas públicas.

A hipótese é reforçada por pesquisa anterior conduzida pelo Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União (TCU/coLAB-i), no âmbito da qual 2.560 servidores, empregados públicos e outros colaboradores responderam a um questionário voltado a aferir experiências, dificuldades e desafios relacionados à contratação de soluções inovadoras pela administração pública.¹ Desse total, 896 pessoas (35%) exerciam papel (cargo ou função) de natureza gerencial.

De acordo com o documento que consolidou os achados da pesquisa, 60,6% das respostas válidas de ocupantes de cargo ou função de natureza gerencial concordaram que “o medo do controle é um empecilho para o gestor público contratar soluções inovadoras” (p. 49) e 67,7% das respostas válidas de ocupantes de cargo ou função de natureza gerencial discordaram da afirmação de que “os gestores públicos se sentem seguros para contratar soluções inovadoras” (p. 46).

O caso brasileiro tem a característica de ter um sistema de controle complexo, com órgãos, responsabilidades e jurisdições sobrepostas e conflitantes. Some-se a isso a maior relevância das iniciativas anticorrupção dos últimos anos, bem como a circunstância de que contestações da ação administrativa perante tribunais de contas e perante o judiciário passaram a fazer parte do cotidiano dos servidores públicos. A percepção é que uma das conseqüências desse modelo se mostra em termos de inércia, extrema aversão ao risco, piora na tomada de decisões e sufocamento da inovação no governo.

Frequentemente gestores públicos honestos temem processos judiciais onerosos e o questionamento de suas decisões por tribunais de contas, bem como o risco de lhes serem aplicadas sanções graves, inclusive de natureza pecuniária. Sem meios de se proteger do risco de uma suposta atuação disfuncional do controle, a resposta preferida por muitos é evitar a responsabilidade pela decisão e não decidir ou adotar posturas de extrema cautela. Daí a expressão apagão das canetas, que representa o fenômeno pelo qual ficou conhecida a inação ou mesmo a tomada de decisão subótima.

1 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/CB/E6/9C/EB/7300371055EB6E27E18818Ag/Relatorio_pesquisa_contratacao_solucoes_inovadoras_administracao_publica.pdf. Acesso em: 22 mai. 2024.

Nossa percepção é que o gestor público honesto não tem o benefício da dúvida a seu favor e termina exposto. Há casos de ações judiciais muito onerosas propostas pelo Ministério Público anos depois de o gestor deixar o serviço público, afinal julgadas improcedentes, mas que lhe impuseram imenso ônus financeiro e reputacional. Existem relatos de gestores que recusam promoções para evitar o risco aqui referido. Outros conseguem que a instituição à qual ele está vinculado contrate seguro na hipótese de ele ter que vir a se defender no futuro por suas funções burocráticas.

Políticas efetivas de combate à corrupção são importantes e necessárias. Mas é preciso colocar luz sobre os efeitos não desejados dessas políticas nas ações estatais. Alguns sugerem que o controle deveria participar do processo de tomada de decisão, como forma de evitar problemas e responsabilizações indevidas. Porém, esse caminho da diluição da responsabilidade entre gestores e controladores importa em abrir espaço da tomada de decisão a profissionais que estão focados apenas em evitar riscos e desvios, e não na criação de políticas públicas eficientes. Além disso, há o inconveniente de o controle não ser institucionalmente responsável pela entrega de políticas públicas para a sociedade, por não se sujeitar ao processo eleitoral.

Ainda que advocacias públicas, controladorias internas e o Judiciário façam parte do sistema de controle da administração pública, a percepção é a de que a atuação, sobretudo dos ministérios públicos e dos tribunais de contas, é a principal causa da paralisia. O Judiciário, como se sabe, só age mediante provocação, de modo que ele, sozinho, não tem impacto sobre gestores públicos. Advocacias públicas, por sua vez, tendem a seguir os padrões dos ministérios públicos e tribunais de contas, apesar de sua função institucional estar voltada para a proteção dos gestores da ação desses órgãos de controle externo. Com relação às controladorias internas, a percepção é que sua atuação não é uma causa da paralisia dos gestores, mas é algo a ser confirmado.

O fenômeno do apagão das canetas tem, assim, várias dimensões, que podem ser analisadas por mais de uma pesquisa.

Partindo dessas reflexões, a pesquisa pretende contribuir com (I) a sistematização da literatura sobre o tema, apontando o estado da arte na relação entre o controle e o desempenho de gestores e políticas públicas; e (II) a realização de pesquisa qualitativa exploratória, seguida de uma quantitativa, para coletar dados para avaliar se os gestores, de fato, deixam de tomar decisões ótimas diante dos riscos das ações de controle.

Diferentemente da pesquisa conduzida pelo TCU/coLAB-i, que se propôs a aferir a percepção de agentes públicos acerca dos desafios da administração pública para contratar inovação – sendo a interface com controles, internos e externos, apenas um dos itens do formulário que circulou por órgãos e entes da administração federal –, esta pretendeu apurar a percepção de agentes públicos especificamente acerca da influência do controle na atividade administrativa em geral – que abarca a contratação de inovações, mas não se esgota nela, pelo poder público. Afora o escopo mais amplo, procurou ouvir pessoas das três esferas federativas, e não apenas da União. Além disso, e de forma inédita, reviu a literatura sobre o tema. ●

PARTE 1

REVISÃO DA LITERATURA

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

INTRODUÇÃO

METODOLOGIA

ESTADO DA ARTE – O APAGÃO
DAS CANETAS NA PRODUÇÃO
ACADÊMICA

O FENÔMENO DO APAGÃO DAS CANETAS

INTRODUÇÃO

Esta revisão teve como objetivo analisar como a literatura tem discutido a relação entre órgãos de controle e o Poder Executivo. Buscamos observar nos estudos se, e como, a relação entre o controle e o desempenho de gestores de políticas públicas é retratada e se existe alguma percepção sobre as consequências dos eventuais excessos de controle na gestão pública, culminando em arranjo institucional de insegurança jurídica e de fragmentação política. A existência dessa literatura, em boa medida, justifica a presente pesquisa.

Para tanto, foram realizadas buscas por textos acadêmicos que tratam do tema, ainda que lateralmente – artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado. A metodologia adotada está descrita no item a seguir. Todos os textos encontrados foram lidos e fichados, e o resultado da análise está apresentado no item intitulado "Estado da arte – o apagão das canetas na produção acadêmica".

Em conclusão, foi possível identificar que, embora o termo apagão das canetas não seja utilizado majoritariamente pela literatura, a noção de que o excesso de controle pode gerar decisões subótimas ou mesmo a paralisia não é nova entre acadêmicos e pesquisadores do direito e da administração pública, sendo possível observar que, já no início dos anos 2010, a produção acadêmica destacava o fator “medo” como relevante na tomada de decisão administrativa.

METODOLOGIA

Com o intuito de mapear qual o estado da arte em termos de produção acadêmica relacionada ao apagão das canetas, realizamos buscas por textos acadêmicos nas seguintes plataformas de busca:

- **Repositórios de teses e dissertações:** Universidade de São Paulo,² Universidade Federal do Rio de Janeiro,³ Universidade Estadual do Rio de Janeiro,⁴ Universidade Federal do Paraná,⁵ FGV Direito SP, FGV EAESP⁶ e FGV EBAPE.⁷

2 Disponível em: <https://www.teses.usp.br/>. Acesso em: 07 out. 2023.

3 Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/1>. Acesso em: 07 out. 2023.

4 Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/>. Acesso em: 07 out. 2023.

5 Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/284>. Acesso em: 07 out. 2023.

6 Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/StartDoc/>. Acesso em: 07 out. 2023.

7 Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/collections/927012ab-17ec-41ec-89c9-ed-2916cdcf6a>. Acesso em: 10 maio 2024.

- **Catálogos de bibliotecas:** Senado Federal,⁸ Supremo Tribunal Federal⁹ e Superior Tribunal de Justiça.¹⁰
- **Editoras:** Malheiros¹¹ e Juruá.^{12, 13}

Para padronizar as pesquisas realizadas em múltiplas plataformas, as buscas por documentos foram feitas a partir das seguintes palavras-chave:

- apagão das canetas;
- direito administrativo do medo;
- paralisia decisória; e
- paralisia administrativa.

Além dos documentos obtidos por intermédio da busca por palavras-chave, também foram incluídos no escopo do trabalho os textos relacionados ao tema e que foram referenciados pelas autoras e autores em seus respectivos trabalhos. Ainda, o repertório dos pesquisadores e pesquisadoras envolvidos no projeto contribuiu para a verificação e abrangência do conjunto de textos levantados, relacionados nas Referências Bibliográficas.

ESTADO DA ARTE – O APAGÃO DAS CANETAS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA

O objetivo deste tópico é apresentar os resultados da verificação da literatura em relação ao fenômeno denominado apagão das canetas e à percepção de que a paralisia decisória pode ser lida como consequência dos excessos de controle e do arranjo institucional de insegurança e de fragmentação política.

A partir das análises realizadas, foi possível notar que a bibliografia sobre o apagão das canetas tem como foco três aspectos específicos relacionados ao tema. São eles: (I) as causas ou o contexto político, social e normativo que conduz à paralisia decisória; (II) os efeitos do apagão na execução de políticas públicas e na administração; e (III) apresentação de sugestões com o objetivo de enfrentamento do problema.

8 Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8091/E>. Acesso em: 07 out. 2023.

9 Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/>. Acesso em: 07 out. 2023.

10 Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/2>. Acesso em: 07 out. 2023.

11 Disponível em: <https://malheiroseditores.com.br/>. Acesso em: 07 out. 2023.

12 Disponível em: <https://www.juruu.com.br/>. Acesso em: 07 out. 2023.

13 A busca em outras editoras especializadas foi contemplada pela busca realizada nas bibliotecas do Senado Federal, Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, cujo acervo as engloba (por exemplo, a Editora Fórum)

| **Paralisia decisória: um problema recente ou escassez da produção acadêmica?**
Antes de apresentarmos o conteúdo dos textos que abordam o apagão das canetas, importa destacar o atual status da produção acadêmica relacionada ao tema.

A busca e a análise de documentos revelaram que, embora a produção acadêmica ainda seja bastante incipiente no detalhamento do fenômeno, sendo difícil encontrar em revistas especializadas artigos que o abordem com maior profundidade, alguns trabalhos de conclusão de curso, particularmente dissertações e teses, e algumas pesquisas promovidas por pesquisadores, acadêmicos e até mesmo por órgãos de controle têm dado importante passo para a concretização da percepção do apagão das canetas enquanto efeito gerado pelo controle excessivo e disfuncional (SANTOS, 2022).

Apesar disso, importa salientar que, mesmo sem intitular o fenômeno, a paralisia administrativa decorrente da expansão do controle não é um acontecimento recém-descoberto. Acadêmicos do direito já indicavam, pelo menos desde 2014, preocupação com a inércia administrativa provocada pelo excesso de fiscalização do gestor.¹⁴ A partir de 2018, a discussão passou a ganhar maior projeção.

Em janeiro de 2018, o ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicou artigo em jornal eletrônico alertando para o risco de “infantilizar” a administração pública. No texto, Dantas ressalta a necessidade de que haja equilíbrio entre gestão e seu controle, “sob pena de criarmos no país um ‘apagão decisório’, despertando nos gestores temor semelhante ao de crianças inseguras educadas por pais opressores” (2018). Isso porque a hipertrofia do controle geraria a infantilização da gestão pública, fazendo com que agências reguladoras e gestores públicos em geral passassem a evitar tomar decisões inovadoras por receio de ter seus atos questionados ou, ainda, deixem de decidir questões simples à espera de aval prévio do TCU.

No mesmo mês, Fabrício Motta (2018) também publicou coluna em que dialoga com Dantas e completa afirmando que o alerta do ministro revela situação ainda mais grave: “o risco de afastar os bons gestores da administração pública, os probos e bem-intencionados que não querem arriscar seu patrimônio e sua reputação em razão de interpretações onipotentes dos órgãos de controle”.

Já em abril de 2018, Francisco Gaetani (2018), comentando os desafios que os chefes do Poder Executivo enfrentariam pós-eleições, relata a dificuldade de encontrar na sociedade e no serviço público “pessoas dispostas a assumir os riscos associados ao exercício das atividades executivas”, diante da percepção dominante de que “não vale a pena”.

14 Nesse sentido, “não podem cair nas costas do gestor as consequências do risco de falhar e as consequências da incerteza do direito. O gestor tem de ser protegido contra os excessos de fiscalização. Do contrário, morrendo de medo de algum processo, ele cruza os braços e fica esperando a aposentadoria chegar. Nossa máquina pública funciona cada vez menos. O que o direito tem de fazer agora é multiplicar os incentivos para a ação pública, e não ficar criando novos riscos para quem age, incentivando a acomodação e a paralisia. Em suma: mais sim, menos não”. (SUNDFELD, 2014).

É importante destacar que 2018 foi o ano em que foi sancionada a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que “Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”. Com isso, foi possível observar um aumento do número de trabalhos que enalteciam a iniciativa da lei, que busca trazer racionalidade às decisões administrativas, judiciais e de órgãos de controle, destacando-a como possível solução à paralisia decisória.

Nesse sentido, enquanto alguns autores destacaram as distorções causadas pelo sistema demasiadamente punitivo do controle, fruto de um sistema legislativo provocado pela opinião pública, que acaba por punir o administrador sério e probo, levando-o à inação administrativa (MARQUES NETO; FREITAS, 2018), outros ressaltaram o quanto a imposição de “certezas” dos controladores poderia gerar um cenário de incerteza e levar à paralisia da administração pública (FREITAS, 2018).

Do mesmo modo, Gustavo Binenbojm e André Cyrino, lembrando a colocação de Marcos Juruena no sentido de que “dorme tranquilo quem indefere”, apontam que a associação entre os riscos e o medo do gestor público serve como desincentivo à criatividade e, nesse cenário, o art. 28 da LINDB¹⁵ daria àquele gestor que deseja realizar uma boa administração por intermédio de abordagens inovadoras, mas tem medo de agir, o mínimo de segurança para o exercício de suas funções (2018), garantindo que só responderá pessoalmente em caso de dolo ou erro grosseiro.

Mais adiante, em 2020, destacando uma mudança no paradigma de controle de políticas públicas – que parte da judicialização atravessa um momento de criminalização da administração pública e, agora, chega à paralisia (SANTOS, 2022) –, alguns autores começaram a notar um movimento em que os gestores, movidos pelo medo, passam a pautar suas condutas a partir dos comandos de controladores, visando à prevenção contra potenciais sanções futuras (OLIVEIRA; HALPERN, 2020).

Mesmo com todos esses esforços, em 2023 (ano de finalização da pesquisa), a produção acadêmica sobre o apagão das canetas carece de maior aprofundamento teórico. Hoje, ainda são raros os trabalhos que se debruçam sobre questões mais profundas relacionadas ao tema, apesar de ser correto afirmar, a partir da literatura existente, que é presente, e tem sido cada vez mais frequente o estudo acerca dos efeitos adversos do controle disfuncional, seja sobre o gestor, a gestão pública ou as instituições.

Em conclusão, alertamos que a reunião dos efeitos adversos do controle disfuncional sobre o gestor, a gestão pública ou as instituições a partir das expressões *apagão das canetas* e *medo de decidir* ocorreu há pouco tempo. É um fenômeno dos últimos dez anos, tendo se intensificado a partir de 2018. Talvez venha daí a impressão de que a literatura ainda trata o fenômeno de modo incipiente, como afirmado no início deste item. No entanto, as consequências da insegurança jurídica gerada por controles excessivos ou irresponsáveis têm sido trabalhadas pela literatura há mais tempo. O resultado da presente pesquisa é, contudo, produto do recorte metodológico escolhido.

15 LINDB: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

A partir de uma visão mais abrangente, é possível propor as seguintes pautas de pesquisa: a percepção que gestores e controladores têm sobre o cenário de insegurança e o quanto ele contribui para a inação da administração pública; para além do combate à corrupção, em que medida o modelo brasileiro de responsabilização pessoal de administradores públicos efetivamente contribuiu para o atraso ou inexecução de políticas públicas; ou, até mesmo, quais soluções poderiam ser implementadas para manter o equilíbrio entre o controle e a gestão, garantindo a segurança para que gestores possam exercer o seu papel sem que isso gere percepção de impunidade.

| Apagão das canetas: causas e soluções possíveis

Em relação às possíveis causas apontadas como desencadeadoras do fenômeno do apagão das canetas, a produção acadêmica é quase unânime em apontar que: (I) os órgãos de controle não têm conhecimento técnico e da complexidade dos temas da administração; (II) há um movimento crescente de “criminalização” da administração pública, retirando-a de seu lugar próprio de elaboradora e executora de políticas públicas; e (III) a busca incansável pelo fim da corrupção acaba por sobrepor controladores a gestores.

Além de ressaltar o excesso de controle como fator determinante para o apagão das canetas, a falta de conhecimento técnico sobre os temas de competência da administração pública, por parte de controladores, aparece como principal responsável pela percepção de um controle externo excessivo e disfuncional. Isto é, ao desconhecer a realidade e a tecnicidade próprias do Poder Executivo, controladores tendem a aplicar sanções e a emitir recomendações que geram insegurança para o gestor executar suas tarefas ordinárias e empregar soluções inovadoras.

Do mesmo modo, a chamada “criminalização” da administração pública também opera para a construção do ambiente de paralisia. Isso porque a possibilidade de responsabilização pessoal do gestor, até mesmo por questões meramente formais, faz com que o medo seja o principal fator considerado na tomada de decisão, sobrepondo-se, inclusive, ao interesse da coletividade.

Por fim, o combate desenfreado à corrupção também é apontado como um dos fatores predominantes para o cenário de insegurança em relação ao controle, sendo certo que esse elemento se manifesta de duas maneiras principais: primeiro, com a aplicação de sanções severas e medidas acautelatórias que potencialmente impactam a vida do gestor; e, segundo, a partir da elaboração de normas que, a pretexto de evitar o desvio, impõem uma série de obstáculos para a execução de atividades-meio, como a contratação de pessoas e de obras e a aquisição de produtos que servirão à prestação de serviços essenciais, como saúde, educação e segurança pública.

Há que se destacar, ainda, os estudos que apontam como fator a ser considerado a ausência de um sistema de freios e contrapesos em relação a determinados controladores externos. Vale dizer, determinados controladores passam ao largo do controle pelos outros poderes do Estado, submetendo-se essencialmente ao controle pelos próprios pares – é o que se vê, por exemplo, no caso dos ministérios públicos e tribunais de contas.

Nesses casos, diversos autores ressaltam a ausência de responsabilização do controlador pelo erro, o que gera uma assimetria de responsabilidades, se comparado ao

regime de responsabilização ao qual gestores e servidores públicos estão submetidos em função do cargo que ocupam.

Diante desse cenário, cabe analisar soluções para sanar o problema da inação administrativa, cuja causa seria o medo da sanção indevida.

Novamente, parece haver consenso entre acadêmicos no sentido de que as alterações da LINDB trataram de fornecer algum parâmetro para trazer o mínimo de segurança ao gestor bem-intencionado.

No entanto, ainda que reconheçam esses avanços, os textos analisados parecem indicar uma insuficiência da norma para garantir a continuidade da função administrativa e a execução regular das atividades de gestores. Isto é, o apagão das canetas continua sendo percebido, apesar do comando legal que exige o administrador de responder pessoalmente por erros que não sejam grosseiros e por atos não dolosos. ●

PARTE 2

RELATÓRIO DA ANÁLISE QUALITATIVA

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

INTRODUÇÃO

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

RESUMO DAS PERGUNTAS
E RESPOSTAS

CATEGORIAS DE ANÁLISE

ROTEIRO DE ENTREVISTAS
COM GESTORES

INTRODUÇÃO

Apresentaremos nesta seção o processo da coleta de dados e os principais resultados que foram obtidos na fase qualitativa da pesquisa sobre o fenômeno do apagão das canetas. Como dito, a pesquisa qualitativa exploratória (Parte 2) antecedeu a quantitativa (Parte 3), para coletar dados para avaliar se os gestores, de fato, deixam de tomar decisões ótimas diante dos riscos das ações de controle.

A abordagem seguida foi exploratória, e o objetivo foi analisar os efeitos da atuação de controle sobre o trabalho de servidores do Poder Executivo. A ênfase da amostra recaiu sobre gestores públicos, aqui compreendidos como aqueles dotados de poder de alocação de recursos públicos (ordenadores de despesas). Contudo, como um ajuste analítico, foram também incluídos servidores públicos que não possuíam atribuição decisória sobre alocação de recursos públicos, em especial aqueles que atuam na formulação de políticas públicas.

Para tanto, foram realizadas, ao todo, 30 entrevistas semiestruturadas com servidores e gestores públicos das áreas de saúde e educação das três esferas de governo e do Distrito Federal, de forma remota (via Zoom ou Google Meet), não gravadas, com duração média de 50 minutos cada. Embora as entrevistas não tenham sido gravadas, os entrevistadores tomaram notas das entrevistas, reproduzindo entre aspas a literalidade de algumas das falas de maior destaque dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas pelos entrevistadores sempre em dupla ou em trio. Um dos entrevistadores era previamente designado para apresentar as perguntas e conduzir mais diretamente a conversa, enquanto os demais ficaram responsáveis por tomar notas das respostas. Ao final da entrevista, as notas de todos foram reunidas em um único arquivo para cada entrevistado. Os entrevistadores se revezaram nesses papéis.

Todas as entrevistas foram divididas em duas partes. Na primeira, mais livre, era solicitado à(o) entrevistada(o) que se apresentasse e falasse um pouco sobre sua trajetória profissional. Além de fixar a experiência profissional da(o) respondente, a pergunta inicial servia também para deixá-la(o) mais à vontade para as perguntas seguintes. Já a segunda parte das entrevistas seguiu roteiro de 14 perguntas previamente elaboradas pela equipe envolvida no projeto, feitas em ordem predeterminada, com eventuais perguntas adicionais apenas para fins de clarificação de aspectos trazidos pelos próprios entrevistados.

Nessas entrevistas, buscou-se avaliar os seguintes quesitos: (I) se os gestores, de fato, deixam de tomar decisões ótimas diante dos riscos das ações do controle; (II) quem são os atores do controle com os quais os agentes públicos mais interagem (tribunais de contas, ministério público etc.); (III) se tais ações tendem a gerar menos inovação na administração pública; (IV) qual seu impacto na motivação dos gestores públicos; e (V) se há uma relação de causa e efeito entre a ação de órgãos de controle e um possível efeito de paralisia decisória por parte de gestores públicos e formuladores de políticas públicas de modo geral.

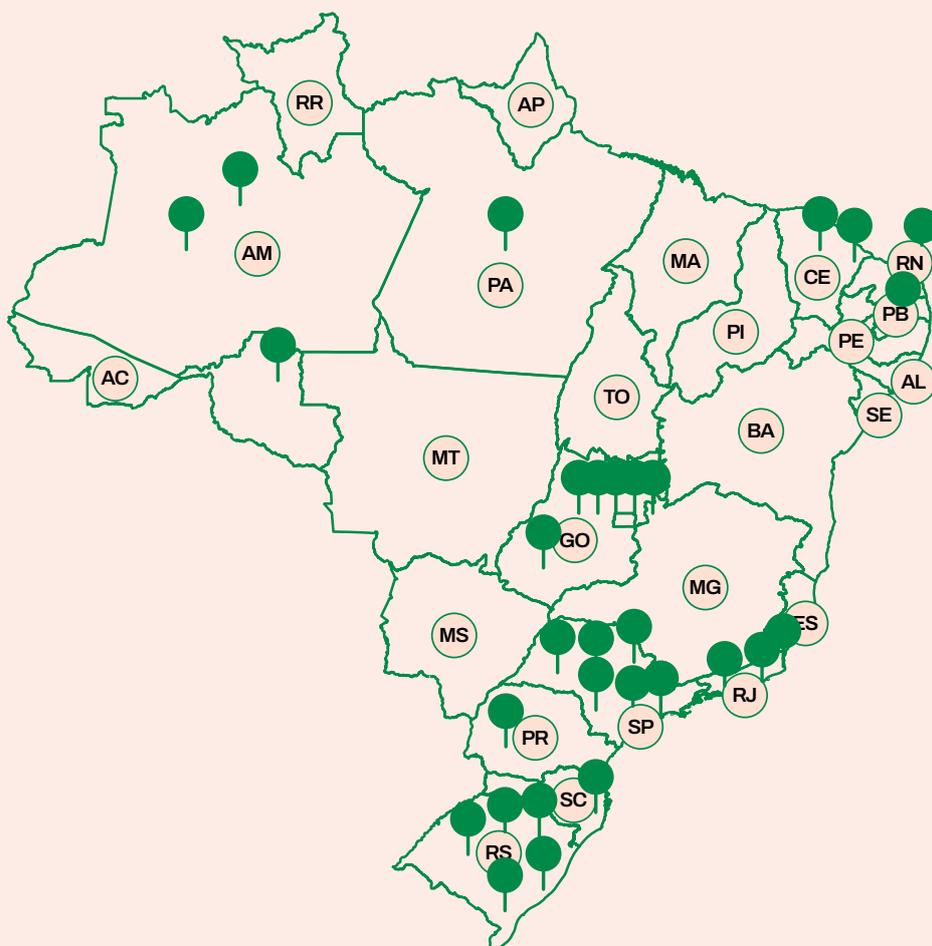
Esta parte está dividida em quatro seções e um anexo. A primeira seção consiste na presente Introdução; a segunda traz a análise do perfil dos entrevistados; a terceira

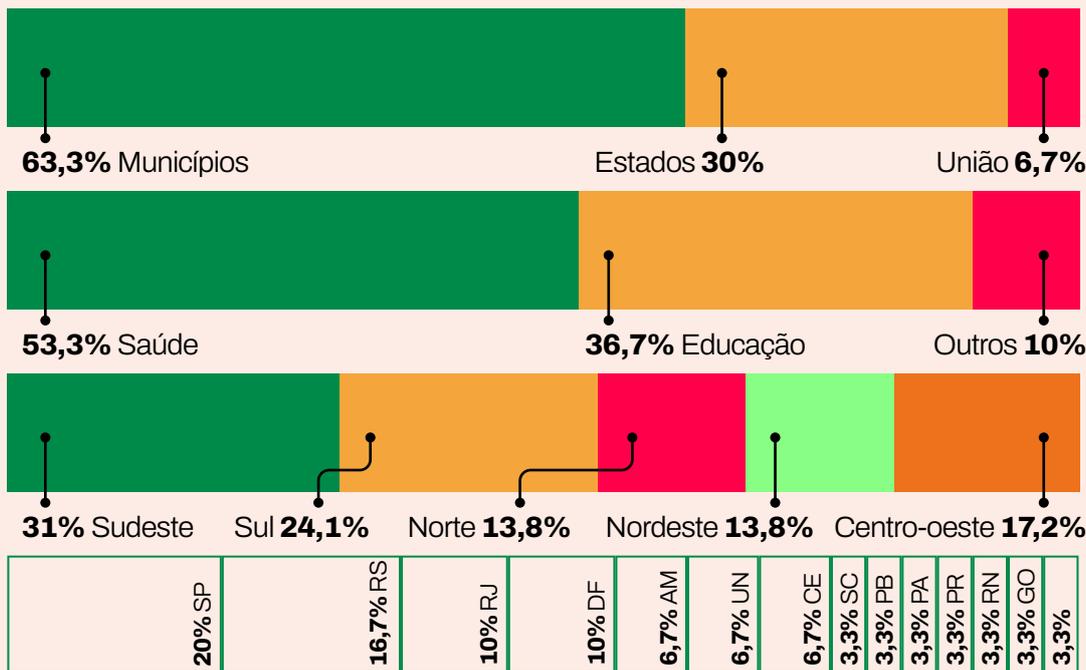
apresenta todas as perguntas das entrevistas, com um resumo das respostas mais frequentes e emblemáticas, inclusive com alguns excertos (aspas) extraídos diretamente das entrevistas; e, por fim, a quarta seção contém uma sintetização das categorias de análise aplicadas para o resumo das perguntas e respostas. No anexo, consta o roteiro completo das entrevistas.

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

A Figura 1, abaixo, traz o compilado do perfil de todos os entrevistados.

Figura 1 – Especificidades dos entrevistados





Fonte: elaboração própria.

RESUMO DAS PERGUNTAS E RESPOSTAS

A presente seção traz, na mesma ordem das entrevistas, as perguntas apresentadas aos entrevistados e compila os aspectos que aparecem nas respostas com maior frequência. Ao final do resumo de algumas respostas, são exibidas aspas de excertos de entrevistas, destacadas de maneira desidentificada.

1. Você concorda com a afirmação de que há crescimento da atuação dos órgãos de controle? Por quê?

Todos os 30 respondentes concordaram que há, em alguma medida, crescimento na atuação dos órgãos de controle. Alguns entrevistados destacaram a informatização como facilitadora desse processo de expansão, uma vez que permite maior acesso de controladores às atividades desenvolvidas pela administração pública e, ao mesmo tempo, maior armazenamento de documentos e informações. A afirmação de que hoje os órgãos de controle contam com mais estrutura física e de pessoal do que a administração pública apareceu em uma série de entrevistas. Essa estruturação dos controladores foi também apontada como uma das causas para sua expansão.

Um ponto a ser destacado é que, já na primeira pergunta, entrevistados relataram medo de ocupar cargos de ordenação de despesas, dificuldades de inovação e ingerência indevida de órgãos de controle em políticas públicas.

“Penso que a situação complica a implementação de algumas políticas públicas (...). Em relação ao TCE e controle interno, há uma impressão de apego a coisas muito pequenas, que acabam tornando o processo lento.”

“O maior reflexo, mais do que os apontamentos e suas respostas, é a paralisia de as pessoas terem medo de fazer as coisas e assinar e, com isso, ninguém faz nada, principalmente nada diferente. (...) o MP principalmente subtrai tomadas de decisão que deveriam ser do Executivo. A política é pensada e implementada, mas o MP, de alguma forma, tolhe a ação do Executivo de maneira muito sistemática.”

| 2. De que forma o seu trabalho tem sido afetado por isso?

Nesse aspecto, foram identificados, sobretudo, relatos de aumento do volume de trabalho. Outro ponto mencionado com frequência pelos entrevistados foi a necessidade de reforço da instrução de processos administrativos, em especial justificativas e documentos que auxiliem na contextualização posterior da tomada de decisão administrativa.

Houve, ainda, relatos de agendas frequentes com controladores, inclusive de forma prévia à tomada de decisão pela administração pública, para explicar e relatar políticas públicas e projetos ainda em fase de desenvolvimento, a fim de reduzir riscos de futuras sanções ou determinações dos controladores que pudessem alterar ou retardar o curso de ação administrativa. O medo da inovação também voltou a ser relatado.

| 3. Em que circunstâncias você se relaciona com órgãos de controle no seu cotidiano? Como é essa relação?

Foram percebidos relatos de busca dos gestores em manter relações cordiais e ativas com controladores, inclusive por meio de agendas periódicas com controladores, especialmente Tribunal de Contas e Ministério Público, com a finalidade de fornecer informações sobre o andamento de políticas públicas. No entanto, houve também relatos de controladores que não se interessam em manter relações orientativas com gestores e membros do Poder Executivo de modo geral. Neste item, destacam-se os relatos de ingerência indevida de órgãos de controle na discricionariedade administrativa e de busca do controlador em se substituir à decisão da administração pública, bem como de receio de uma cultura excessivamente punitivista e intolerante de controladores.

| 4. No seu trabalho, há alguns temas ou atividades que são mais afetados pela atuação dos órgãos de controle? Quais e por quê?

As atividades administrativas mais mencionadas como afetadas pela atuação de controladores foram: contratos de obras e prestação de serviços, instrumentos de contratação de pessoas (editais de concursos públicos, hipóteses de contratação temporária, atividades que admitem terceirização) e parcerias e convênios com o terceiro setor, inclusive organizações sociais. No âmbito das contratações públicas, vários entrevistados trouxeram relatos semelhantes de determinações de paralisação de obras e outros contratos que levaram à necessidade de contratações emergenciais ou até mesmo prestação

de serviços sem cobertura contratual com posterior pagamento por Termo de Ajuste de Contas ou outros instrumentos análogos.

Certos respondentes também trouxeram aspectos específicos das políticas públicas como mais sujeitos à atuação de órgãos de controle. Entre eles destacaram-se: educação especial de alunos com deficiência, vagas em creches, tratamentos oncológicos e regulação de leitos.

| 5. Na sua experiência, órgãos de controle, na maioria das vezes, atuam por meio da solicitação de informações ou efetivamente impedindo, retardando ou modificando a ação administrativa?

Com grande frequência, entrevistados relataram que controladores primeiro solicitam informações e depois passam para determinações e outras ações mais concretas. Muitos entrevistados afirmaram, ainda, que recebem pedidos de informação excessivos e descabidos e narram um desconhecimento pelos controladores acerca do funcionamento das políticas públicas e da realidade do gestor e da administração pública. Foram também mencionados pedidos de informações relativos a casos muito antigos, com dificuldade de resgatar os dados solicitados, o que gera muito trabalho para reunir as informações solicitadas e incertezas quanto à utilidade prática desse esforço.

Também houve relatos de controladores que passaram meses, ou por vezes anos, solicitando informações sobre casos considerados “menores”, como despesas de baixo valor ou irregularidades procedimentais, em contraposição a uma falta de atuação mais contundente em casos de maior repercussão política.

“Um pouco de tudo. Todo mês de novembro, em Goiás, há quatro anos, os gestores respondem a mais de 200 questões de todas as áreas da administração pública. Nunca vi nada que gerasse benefício em decorrência desse questionário.”

“Maior volume era de pedido de informações. Mas, quando não consideram informações adequadas, fazem sugestões em pareceres muito mais afirmativos do que sugestivos. Em alguns casos, acabavam promovendo ações judiciais, tanto para buscar bloquear a implementação de uma política quanto pedindo mudanças em políticas já em curso. O MP cobrava implementação de TAC firmado mais de 15 anos atrás, em outro contexto.”

| 6. Você tem receio dos órgãos de controle? Receio de quê? E por quê?

Foram observados tanto relatos de receio explícito quanto receio implícito. Em outras palavras, quando perguntadas diretamente, algumas pessoas afirmaram não ter receio de controladores, mas outras falas do mesmo entrevistado eram permeadas por algum grau de desconforto com a atuação de controladores. Poucos relatos trazem uma completa falta de receio, em geral calcados na certeza de que realizam um bom trabalho ou em um descrédito quanto à efetividade da atuação dos órgãos de controle. Em geral, observou-se algum grau de associação entre maior atuação política do entrevistado e menor receio quanto à atuação de controladores e, por outro lado, maior receio entre aqueles que tinham experiência mais técnica, com formação especializada, e, muitas vezes, servidores de carreira.

Mesmo aqueles entrevistados que relataram receio pontuam a politização da atuação de controladores e a baixa efetividade das punições, com maior frequência de processos que não resultam em sanção, mas, por si só, geram desgaste, pelo tempo que precisam dedicar àquele procedimento e pelo receio de virem a ser sancionados no futuro.

Alguns relataram, também, receio de divergências de entendimentos entre órgãos de controle, como, por exemplo, entendimentos distintos do Ministério Público e do Tribunal de Contas em relação à mesma questão ou até entre órgãos diversos de uma mesma instituição (divergências entre promotorias do mesmo Ministério Público ou inspetorias do mesmo Tribunal de Contas).

“Sim, bastante receio. As pessoas não conhecem como funciona o SUS, como são as formas de contratação e pactuação, a organização, de fato, de um serviço de saúde. Como parece que tudo virou receita de bolo, existe o medo de tomar decisões e o MP vir com uma interpretação, TC com outra e Conselho Municipal, que é muito político, tenha uma terceira visão. Muitas vezes seguram ações inovadoras por medo de como cada controlador vai interpretar aquilo.”

“Não. Vejo órgãos de controle como parceiros, mas sei que muita gente tem horror a órgão de controle. Principalmente o TCE, que extrapola suas competências e quer ser o Executivo. Mas é mais uma questão de a gestão ser transparente e ter lisura das ações, não tem por que ter medo de órgão de controle.”

| 7. E como você lida com esse receio? Como ele o afeta?

Entrevistados apontaram, sobretudo, estresse e desmotivação. Nos casos mais contundentes, houve relatos de desilusão com a carreira de gestor público, muito embora o entrevistado a reconheça como uma posição capaz de fazer uma diferença ímpar na vida dos cidadãos.

“Gera muito estresse, muito estresse mesmo. Eles (os controladores) dão prazos que nem sempre podem ser cumpridos, porque informações dependem de fatores externos ou gestores anteriores, informações que não existem e dão trabalho de ser levantadas para construir respostas satisfatórias.”

“O trabalho como coordenador pedagógico foi o mais legal que já tive, mas não sei se voltaria pelo medo de ser ordenador de despesas. A cada ano como ordenador sentia que estava acumulando mais um passivo, ia ter que gastar mais dinheiro com advogado para provar que focinho de porco não era tomada. Medo de ser ordenador é parte de eu ter deixado de fazer o trabalho mais legal do mundo.”

| 8. E esse receio já o levou a deixar de tomar decisões ou tomar decisões que não gostaria?

Foram percebidos relatos de demora para tomar decisões, medo de decidir e desistência de projetos inovadores. Em menor número, houve casos em que o gestor se sentiu convencido pelos argumentos do controlador.

“Várias. Deixamos de inovar e acabamos fazendo o senso comum, aquilo que todo mundo faz, e deixamos de salvar muitas vidas.”

| 9. Há casos em que você ou algum colega seu foi processado (administrativa ou judicialmente) e eventualmente responsabilizado por órgãos de controle em razão de decisões tomadas no exercício da sua função?

Nos relatos dos entrevistados, alguns apontaram haver conhecidos que foram processados, mas não responsabilizados. Contudo, o mero processo já é considerado pelos entrevistados uma pena, um desgaste emocional e reputacional e uma fonte de gastos com advogados. Houve também casos de aplicação de sanções leves ou causadas por questões secundárias, com uma preocupação excessiva dos controladores em questões menores ou procedimentais.

Os respondentes afirmaram que a politização de órgãos de controle dificulta a punição de casos graves. Em menor quantidade, foram também observados relatos de pessoas responsabilizadas de maneira justa.

“Apontamento do TC para o prefeito e o secretário acontece todo ano, mas responsabilização cível nunca vi. Vi, por outro lado, gastos até bem elevados com advogado para se defender, mais de uma vez inclusive. Achava, antes de entrar, que o volume de responsabilização e apontamentos era maior, mas há um estresse. O salário já era baixo, eu ganhava menos na secretaria do que na iniciativa privada, e ainda tinha o risco de gastar com defesa. Hoje olho e não há nenhuma chance de ser gestor novamente, por mais que saiba que nada do que fizer na vida será tão ou mais relevante, vá gerar tanto impacto na sociedade, quanto o que fiz naquele tempo.”

| 10. Quanto tempo, em média, você gasta lidando com demandas de órgãos de controle? E quantas pessoas você precisa mobilizar para lidar com essas demandas?

Entrevistados narraram um número elevado de horas por semana gastas com demandas de controladores, mas dificuldade de precisar um tempo exato. Alguns disseram gastar dez horas semanais, outros, dois ou três dias por semana. Em geral, há uma mobilização considerável de pessoas em todo órgão da administração para fornecer informações para controladores. Alguns, porém, relataram ter equipes de assessores dedicadas exclusivamente, com uma a três pessoas, a formular respostas e a revisar informações que chegam de setores técnicos e finalísticos com destino a órgãos de controle.

| 11. Há casos em que você considera que a decisão ou demanda dos órgãos de controle é indevida?

Foram identificados relatos de demandas indevidas do ponto de vista da política pública em si. Por exemplo: pedidos para o estado de matrícula em creche, o que seria atribuição municipal. O relato mais frequente diz respeito a pedidos excessivos de informações, que geram muito trabalho interno para serem respondidos. Ainda foram mencionados com frequência casos em que o controlador busca substituir o gestor na formulação e, até mesmo, na implementação de políticas públicas (isto é, ingerência indevida de órgãos de controle).

“Muitos, principalmente quando o controlador quer se substituir ao Executivo, querem formular a política sem ter sido eleitos para isso. Falta também governança, cada promotor faz o que quer. Há problemas de entendimentos divergentes entre promotores que atuam na mesma área, e a secretaria fica sem saber como proceder.”

“Sim, algumas. Inclusive por desconhecimento, quando um auditor não tem conhecimento da matéria e faz julgamentos subjetivos, que chegam a prejudicar por causa de entendimentos equivocados. Não admitem que a secretaria explique o erro e mantêm entendimento por vaidade. Houve casos de anulação de contratos devido a entendimentos equivocados de controladores. Isso gerou passivo com a empresa. A secretaria pagou pelo serviço por indenização, porque não podia haver dissolução de continuidade, mas o serviço ficou sem cobertura contratual.”

| 12. Por outro lado, há casos em que você considera que o órgão de controle colaborou positivamente para a atuação da administração?

Houve relatos de contribuições positivas devido à elevada capacidade técnica dos quadros dos órgãos de controle, principalmente quando estes atuam em parceria com a administração. Entre os exemplos positivos o mais frequente foi no sentido de que a atuação de controlador que tirou a administração da inércia e a fez endereçar situações relevantes, a exemplo de caso narrado de um muro em uma escola com risco de desabamento (mas que acabou levando à interdição total da escola, com prejuízo para o ensino).

Foi também destacada a atuação do Ministério Público para evitar assédio político e assegurar a impessoalidade no sistema de filas da área de saúde.

“Órgãos de controle também têm viés educativo, de orientação. Eles recebem gestores para que processos sejam discutidos e esclarecidos. Possuem arcabouços de pareceres que auxiliam na gestão. Ações em parceria auxiliam na melhor administração da coisa pública.”

“Sim, há apontamentos que são pertinentes, que indicam que há coisas a melhorar, contribuem para instrução processual. Mas há casos em que a ferramenta que o TC usa não é efetiva, faltam instrumentos para fazer cessar condutas que controladores consideram

ilícitas. Conselho de Saúde aciona MP, que judicializa. MP de contas já recebeu denúncias de questões com terceiro setor, mas não fez nada. Gerou reunião, pedido de informação, deu um susto; mas, no final, ficou em panos quentes. Existe um problema de tempo de ação, de tempestividade, processos nos TCs são julgados anos depois. Horizonte do gestor é o agora, não o futuro. Nos TCs os conselheiros também são amigos e próximos de gestores.”

| 13. Se você pudesse mudar alguma coisa na sua relação com órgãos de controle, o que seria?

Em maior número, os gestores gostariam de mais orientação e mais parceria de órgãos de controle. Alguns trouxeram ideias mais inovadoras, como obrigar controladores a passar algum tempo dentro da administração para conhecer a sua realidade.

No geral, o controle é considerado uma espécie de “mal necessário”, com vistas a coibir a má atuação de certos gestores. As respostas destacaram, ainda, a dificuldade de estabelecer o contrafactual, ou seja, de imaginar como seria a gestão pública sem controle, o que dificulta uma resposta mais aprofundada quanto aos benefícios (e também prejuízos) bem como possíveis aprimoramentos da atividade controladora.

| 14. Você considera que, no geral, os órgãos de controle são eficazes no desempenho de suas missões institucionais?

Na maior parte das vezes, relatos apontaram para uma percepção de baixa eficácia dos órgãos de controle. Houve, porém, novamente, relatos sobre o papel do controlador de inibir a má atuação de gestores.

Outros apontaram que, para responder à pergunta, seria necessário pensar em qual seria a missão dos órgãos de controle: punir e criar uma cultura de medo ou orientar o gestor e colaborar para a melhoria da política pública. Para esse grupo, apenas no primeiro caso seria possível afirmar que os controladores seriam eficazes nas suas missões.

“Eficazes, em si, ainda não. Mas são necessários pela forma como nosso sistema político e econômico é gerido. Eficazes eles seriam a partir do momento que todas as decisões se voltassem para o atendimento da população, não de grupos políticos. Relatórios são muito punitivos e pouco educativos.”

“São parcialmente eficazes. Não que o trabalho de auditoria seja eficaz, porque não é, mas cria um clima de ter alguém olhando que talvez seja útil para inibir más condutas, embora hoje seja mais sorte e azar, já que o trabalho deles é muito malfeito para ver onde há problemas.”

CATEGORIAS DE ANÁLISE

Esta seção agrupa os fenômenos relatados com maior frequência pelos entrevistados. Os fenômenos foram reunidos em oito categorias, as quais foram assinaladas nas anota-

ções que os entrevistadores realizaram de cada uma das entrevistas. Após a releitura de todas as anotações e do destaque do aparecimento das categorias, foram somadas as ocorrências de cada uma. O somatório aparece entre parênteses ao final de cada subitem abaixo. Cada entrevista foi relida e catalogada por pelo menos dois entrevistadores.

- 1. Ingerência indevida em políticas públicas:** quando o gestor menciona que o controlador busca se substituir a escolhas discricionárias da administração pública e decidir sobre a formulação e/ou a implementação de políticas públicas (16 ocorrências).
- 2. Postura intimidadora e pouco colaborativa do órgão de controle:** quando o gestor narra que o controlador busca mais assustar e adota postura de pouca colaboração e mais punição, em detrimento de orientar e buscar atuação conjunta (15 ocorrências).
- 3. Parceria com o órgão de controle:** quando os gestores citam a existência de relações, formais ou informais, de parceria com os órgãos de controle (15 ocorrências).
- 4. Baixo conhecimento do órgão de controle:** quando o gestor destaca que o controlador não possui conhecimentos aprofundados sobre a política pública que fiscaliza (14 ocorrências).
- 5. Tempo consumido:** quando os gestores relatam ter que gastar muito tempo para lidar com demandas de órgãos de controle (14 ocorrências).
- 6. Confirmação de expansão do órgão de controle:** quando os gestores assentem com a afirmação de que há crescimento da atuação dos órgãos de controle (12 ocorrências).
- 7. Desilusão, desmotivação e estresse na carreira:** quando os gestores mencionam que desistiram, pensam em desistir ou ainda se sentem desmotivados ou muito estressados de seguir na carreira de gestor em razão do descontentamento com a atuação dos órgãos de controle (12 ocorrências).
- 8. Paralisia decisória:** quando os gestores relatam as possibilidades de paralisia decisória decorrente da atuação dos órgãos de controle (12 ocorrências).

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM GESTORES

| Primeira parte – Perfil

Levantar informações básicas: nome, profissão, cargo, tempo de experiência, carreira no serviço público, tempo no cargo.

| Segunda parte – Percepções sobre o apagão das canetas

Preâmbulo: nos últimos anos, temos visto um crescimento da atuação dos órgãos de controle (como tribunais de contas, controladorias, Ministério Público). Alguns gestores apontam que esse crescimento tem gerado paralisia em alguns processos decisórios e queríamos ouvir você sobre isso.

- 1. Você concorda com essa afirmação de que há crescimento da atuação dos órgãos de controle? Por quê? (Levantar evidências de como aumentaram ou não**

- as demandas dos órgãos de controle.)
- 2.** E de que forma o seu trabalho tem sido afetado por isso?
 - 3.** Em que circunstâncias você se relaciona com órgãos de controle no seu cotidiano? Como é essa relação?
 - 4.** No seu trabalho, há alguns temas ou atividades que são mais afetados pela atuação dos órgãos de controle? Quais e por quê? (Pedir exemplos, levantar em que medida a instabilidade jurídica pode explicar isso, levantar quais são os órgãos de controle e tipos de demanda.)
 - 5.** Na sua experiência, órgãos de controle, na maioria das vezes, atuam por meio da solicitação de informações ou efetivamente impedindo, retardando ou modificando a ação administrativa?
 - 6.** Você tem receio dos órgãos de controle? Receio de quê? E por quê?
 - a.** Em caso positivo: e como você lida com esse receio? Como ele o afeta? (Levantar elementos da vida pessoal e profissional, como engajamento, estresse, motivação, decisões subótimas etc.)
 - b.** Em caso positivo: e esse receio já o levou a deixar de tomar decisões ou a tomar decisões que não gostaria? (Levantar exemplos dos casos e das decisões que levaram o gestor a temer os órgãos de controle.)
 - c.** Em caso positivo: há casos em que você ou algum colega seu foi processado (administrativa ou judicialmente) e eventualmente responsabilizado por órgãos de controle em razão de decisões tomadas no exercício da sua função? (Pedir exemplos e buscar entender o caso e as razões pelas quais o gestor eventualmente entende que a responsabilização ou o processo foi indevido.)
 - 7.** Quanto tempo, em média, você gasta lidando com demandas de órgãos de controle? E quantas pessoas você precisa mobilizar para lidar com essas demandas?
 - 8.** Há casos em que você considera que a decisão ou demanda dos órgãos de controle é indevida? (Pedir exemplos.)
 - 9.** Por outro lado, há casos em que você considera que o órgão de controle colaborou positivamente para a atuação da administração?
 - 10.** Se você pudesse mudar alguma coisa na sua relação com órgãos de controle, o que seria?
 - 11.** Você considera que, em geral, órgãos de controle são eficazes no desempenho de suas missões institucionais? ●

PARTE 3

RELATÓRIO DA SURVEY

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

OBJETIVO DA SURVEY

PROCEDIMENTOS E PERFIL
DA AMOSTRA

RESULTADOS

QUESTIONÁRIO APLICADO (SURVEY)

OBJETIVO DA SURVEY

O objetivo da *survey* aplicada foi investigar as percepções de servidores públicos a respeito dos órgãos de controle, bem como examinar em que medida as ações dos órgãos de controle podem afetar as atitudes e os comportamentos deles. Para isso foi utilizado questionário online que mensurou as variáveis descritas abaixo.

Variáveis relacionadas aos órgãos de controle:

- a.** frequência com que os servidores públicos se deparam com diferentes tipos de demandas e ações dos órgãos de controle;
- b.** percepção (positiva ou negativa) dos servidores sobre a forma de atuação dos órgãos de controle e auditores;
- c.** reação dos servidores às solicitações dos órgãos de controle;
- d.** quanto do trabalho dos servidores é diretamente afetado pelas ações dos órgãos de controle;
- e.** quanto os servidores estão preocupados no dia a dia com as ações dos órgãos de controle.

Variáveis sobre atitudes e comportamentos de trabalho:

- a.** intenção de inovar no trabalho;
- b.** satisfação no trabalho;
- c.** *burnout* (esgotamento físico e emocional em decorrência do trabalho);
- d.** intenção de deixar o emprego.

Inicialmente, realizamos análises descritivas utilizando as respostas dos participantes acerca dos órgãos de controle. Essas análises foram conduzidas também por sub-grupos, como nível federativo e região geográfica.

Depois, foi investigado, por meio de análise de regressão linear, se há uma relação entre a atuação percebida dos órgãos de controle e as atitudes e comportamentos dos servidores participantes.

PROCEDIMENTOS E PERFIL DA AMOSTRA

A distribuição do questionário ocorreu de forma online entre os dias 14 de outubro e 18 de dezembro de 2023. Ao total, 433 pessoas clicaram no link. Destas, 163 deram respostas completas que foram consideradas nas análises estatísticas. A grande maioria das desistências ocorreu na página do termo de consentimento, na qual o servidor tomava conhecimento do teor do questionário. Possivelmente, muitos optaram por não participar por não ter contato ou não serem diretamente afetados por órgãos de controle. O questionário completo é apresentado na página 40.

A participação dos servidores foi totalmente anônima e não havia questões que pudessem identificar nem mesmo suas organizações. Eles foram informados de que a partici-

pação seria voluntária, sem riscos, e que poderiam retirar o consentimento a qualquer momento. Não foi identificada nenhuma pergunta sensível que tenha gerado a desistência do servidor em participar.

As tabelas abaixo mostram os estados, regiões e área de atuação dos servidores participantes da pesquisa.

| Estado | Municipal (n) | Estadual (n) | Federal (n) | Total (n) | Total % da amostra |
|------------------|---------------|--------------|-------------|-----------|--------------------|
| AC | 0 | 2 | 0 | 2 | 1% |
| AM | 0 | 2 | 1 | 3 | 2% |
| AP | 0 | 1 | 0 | 1 | 1% |
| BA | 2 | 1 | 1 | 4 | 2% |
| DF | 1 | 1 | 23 | 25 | 16% |
| ES | 0 | 1 | 0 | 1 | 1% |
| GO | 0 | 1 | 0 | 1 | 1% |
| MG | 1 | 4 | 2 | 7 | 4% |
| MS | 0 | 4 | 1 | 5 | 3% |
| PB | 0 | 1 | 0 | 1 | 1% |
| PE | 1 | 0 | 2 | 3 | 2% |
| PI | 0 | 1 | 0 | 1 | 1% |
| PR | 4 | 0 | 0 | 4 | 2% |
| RJ | 5 | 4 | 5 | 14 | 9% |
| RN | 3 | 3 | 0 | 6 | 4% |
| RR | 0 | 5 | 0 | 5 | 3% |
| RS | 0 | 1 | 0 | 1 | 1% |
| SC | 0 | 2 | 1 | 3 | 2% |
| SP | 42 | 20 | 3 | 65 | 40% |
| Não identificado | - | - | - | 9 | 6% |

| Região | Municipal (n) | Estadual (n) | Federal (n) | Total (n) | Total % da amostra |
|------------------|---------------|--------------|-------------|-----------|--------------------|
| Centro-Oeste | 1 | 6 | 24 | 31 | 19% |
| Norte | 0 | 10 | 1 | 11 | 7% |
| Nordeste | 6 | 6 | 3 | 15 | 9% |
| Sul | 4 | 3 | 1 | 8 | 5% |
| Sudeste | 48 | 29 | 10 | 87 | 54% |
| Não identificado | - | - | - | 9 | 6% |

| Área de atuação (grandes áreas) | Municipal (n) | Estadual (n) | Federal (n) | Total % da amostra |
|---------------------------------|---------------|--------------|-------------|--------------------|
| Políticas sociais | 28 | 20 | 8 | 35% |
| Infraestrutura e economia | 14 | 9 | 21 | 27% |
| Órgãos de governo | 16 | 21 | 8 | 28% |
| Judiciário | 0 | 3 | 2 | 3% |
| Não informado / outros | – | – | – | 7% |

Nota: áreas com frequência menor que 4 foram incluídas na categoria “outros”.

As demais características demográficas e profissionais dos participantes seguem abaixo:

- **Gênero:** 47% feminino, 52% masculino (1% preferiu não informar).
- **Idade média:** 44,63 (mínimo 26; máximo 75).
- **Nível educacional mais alto:** 1% ensino médio, 17% ensino superior, 36% especialização, 32% mestrado, 13% doutorado.
- **Nível federativo:** 39% municipal, 36% estadual, 25% federal.
- **Experiência de trabalho no serviço público:** 15,45 anos (mínimo 0; máximo 45).
- **Vínculo:** 73% é concursado/estatutário.
- **Ocupação de cargo comissionado:** 85% já ocuparam (na média, por 8,74 anos).
- **É ordenador de despesas atualmente:** 24% (n = 38).

RESULTADOS

| Análises descritivas

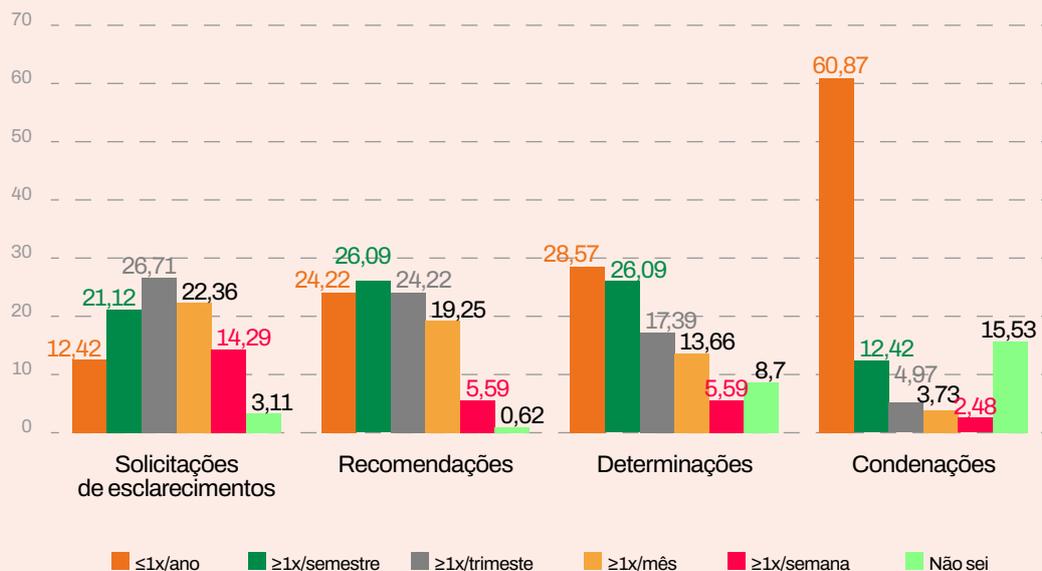
I. Frequência das demandas e ações dos órgãos de controle

Os participantes foram questionados sobre a frequência aproximada das seguintes demandas e ações dos órgãos de controle direcionadas ao órgão em que eles trabalham:

- 1.** Solicitação de esclarecimentos: solicitação de documentos (contábil, licitações, contratos, servidores etc.), solicitações de interações para esclarecimentos (presencial ou a distância), pedidos de respostas a questionários de gestão (ex.: IEG-M, IEG-E, iGG, no caso do TCU).
- 2.** Recomendações: recomendações na condução das políticas públicas e procedimentos administrativos, por exemplo, para adotar medida mais concreta, para fazer estudos, para justificar a decisão, para não mais adotar certa medida etc.
- 3.** Determinações: determinações dos órgãos de controle, como ordem para suspender licitações, corrigir editais, suspender pagamentos em contratos em execução, não adotar medida concreta, adotar plano de ação, realizar estudos, justificar a decisão tomada.
- 4.** Condenações: condenações impostas pelos órgãos de controle ao gestor, por exemplo, imposição de multa e determinação para restituição de valores.

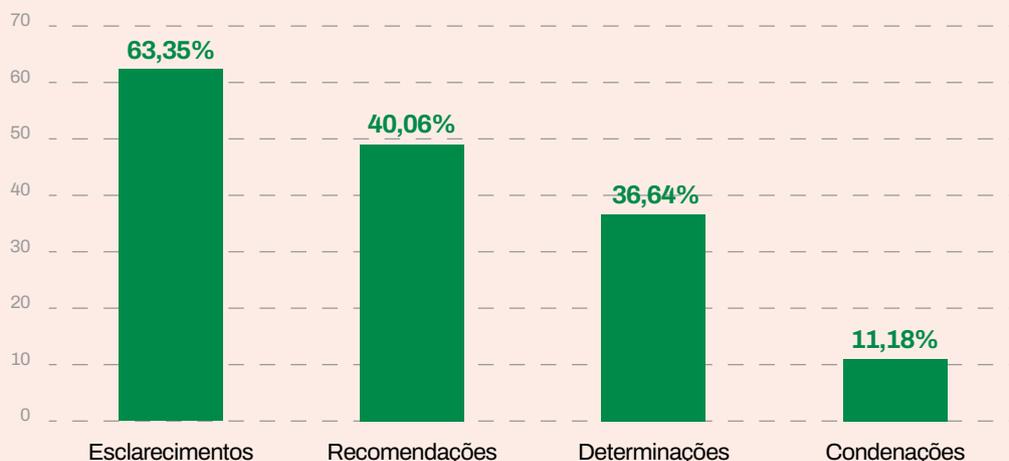
A figura abaixo mostra os resultados indicando a porcentagem de participantes que apontaram cada frequência das demandas e ações dos órgãos de controle.

Frequência das demandas (%)



Abaixo, é apresentada a porcentagem dos participantes que informaram uma ocorrência pelo menos *trimestral* de cada uma das demandas/ações dos órgãos de controle.

Porcentagem dos participantes que indicaram uma frequência pelo menos trimestral de cada demanda dos órgãos de controle



Foi identificada uma tendência de correlação entre as diferentes demandas e ações dos órgãos de controle. Por exemplo, aqueles agentes públicos que narraram receber mais recomendações também tenderam a relatar o recebimento de mais solicitação de esclarecimentos, determinações e condenações de órgãos de controle. Isso sugere que alguns entes tendem a ser mais demandados ou acompanhados pelos órgãos do que outros de maneira geral. Essa maior atenção dos órgãos de controle em relação a alguns entes se reflete em uma maior demanda nas quatro categorias mencionadas anteriormente.

Análise por nível federativo: a porcentagem de participantes que informaram frequência pelo menos trimestral das demandas e ações dos órgãos de controle por nível federativo apresentada na tabela abaixo.

| Nível federativo | Esclarecimentos | Recomendações | Determinações | Condenações |
|------------------|-----------------|---------------|---------------|-------------|
| Municipal | 63,93% | 52,45% | 37,70% | 6,55% |
| Estadual | 62,50% | 44,64% | 39,28% | 8,92% |
| Federal | 67,50% | 50,00% | 30,00% | 15,00% |

Observamos que a frequência das demandas e ações dos órgãos de controle seguem um padrão bastante similar nos três níveis federativos.

Análise por grande área: a mesma análise feita acima foi realizada por grandes áreas de atuação, conforme tabela abaixo.

| Área de atuação | Esclarecimentos | Recomendações | Determinações | Condenações |
|---------------------------|-----------------|---------------|---------------|-------------|
| Política sociais | 66,,7% | 6,,70% | 53,57% | 12,50% |
| Infraestrutura e economia | 61,36% | 45,45% | 18,18% | 6,80% |
| Órgãos de governo | 68,88% | 37,77% | 33,33% | 6,66% |

Observamos que os servidores participantes da área de políticas sociais percebem um nível maior de recomendações, determinações e condenações, em comparação com os servidores das áreas de infraestrutura e economia e órgãos de governo.

II. Percepções sobre a atuação dos órgãos de controle

Os participantes informaram seu grau de concordância com afirmações sobre a atuação dos órgãos de controle ou auditores em uma escala de 1 a 5, na qual 1 significa “discordo totalmente” e 5 significa “concordo totalmente”. Os níveis 4 (“concordo um pouco”) e 5 (“concordo totalmente”) foram somados para indicar concordância.

O percentual de participantes que concordaram com cada uma das afirmações é mostrado na tabela a seguir. As porcentagens destacadas em vermelho mostram percepções mais negativas, com diferença estatisticamente significativa entre os entes federativos.

| Item | Geral | Municipal | Estadual | Federal | Diferenças* |
|--|-------|------------|----------|------------|-------------|
| Os auditores geralmente demonstram uma atitude punitivista e de desconfiança. | 67% | 74% | 59% | 65% | M>E |
| Os órgãos de controle geram uma carga excessiva de trabalho para os órgãos públicos. | 61% | 57% | 57% | 75% | F>E F>M |

| Item | Geral | Municipal | Estadual | Federal | Diferenças* |
|---|-------|------------|----------|------------|-------------|
| Os órgãos de controle contribuem para a efetividade do serviço público. | 61% | 61% | 64% | 58% | - |
| Costumo concordar com as recomendações e/ou determinações dos órgãos de controle. | 60% | 64% | 66% | 43% | F<E F<M |
| Os órgãos de controle são efetivos em garantir a integridade e legalidade na administração pública. | 50% | 48% | 55% | 42% | - |
| Os auditores possuem ótimo conhecimento das normas e funcionamento do serviço público. | 48% | 46% | 55% | 40% | F<E |
| As solicitações feitas pelos órgãos de controle são sempre razoáveis e justificáveis. | 42% | 40% | 46% | 33% | E<E |
| Os auditores geralmente demonstram uma atitude positiva de apoio aos gestores públicos. | 30% | 21% | 38% | 25% | F<E M<E |

Nota: *Diferenças estatisticamente significantes. M = municipal, E = estadual, F = federal.

Os resultados da tabela acima demonstram que a percepção geral dos servidores sobre a atuação dos órgãos de controle e seus auditores é mais negativa do que positiva.

Além disso, servidores federais, de maneira geral, tendem a ter uma percepção ainda mais negativa, se comparados com os servidores municipais e estaduais.

III. Reações às demandas dos órgãos de controle

Os participantes informaram sua concordância com duas afirmações sobre a forma como reagem às demandas dos órgãos de controle.

Os resultados são mostrados na tabela abaixo.

| Item | Geral | Municipal | Estadual | Federal | Diferenças* |
|---|-------|-----------|----------|---------|-------------|
| Quando um órgão de controle faz uma recomendação, eu entendo como uma determinação. | 73% | 68% | 75% | 78% | - |
| Tendo a seguir as recomendações dos órgãos de controle, ainda que não sejam determinações e mesmo que eu não concorde com o seu teor. | 81% | 76% | 84% | 85% | - |

Nota: *Diferenças estatisticamente significantes. M = municipal, E = estadual, F = federal.

Os resultados mostram que os servidores tendem a não questionar as demandas feitas pelos órgãos de controle. Não foram encontradas diferenças estatisticamente significantes entre os níveis federativos.

IV. Influência do órgão de controle no trabalho do servidor

Os participantes informaram sua concordância com afirmações sobre o quanto os órgãos de controle influenciam o seu trabalho bem como sobre suas experiências ao lidar com o órgão de controle.

| Item | Geral | Municipal | Estadual | Federal | Diferenças* |
|---|-------|-----------|----------|---------|-------------|
| Meu trabalho atual é diretamente afetado pelas demandas dos órgãos de controle. | 63% | 67% | 55% | 68% | F>E |
| As demandas dos órgãos de controle frequentemente geram sobrecarga de trabalho para mim. | 56% | 57% | 41% | 70% | F>E |
| Frequentemente preciso parar o meu trabalho para atender às solicitações dos órgãos de controle. | 61% | 60% | 59% | 65% | - |
| Já tive experiências muito desagradáveis relacionadas à atuação dos órgãos de controle. | 57% | 56% | 48% | 67% | - |
| Tenho todos os recursos (por exemplo: tempo, conhecimento, apoio técnico e político) necessários para atender bem às demandas dos órgãos de controle. | 29% | 20% | 43% | 18% | E>M E>F |

Nota: *Diferenças estatisticamente significantes. M = municipal, E = estadual, F = federal.

V. Preocupações com os órgãos de controle

Os participantes informaram sua concordância com afirmações sobre o quanto eles se sentem preocupados e ameaçados pela atuação dos órgãos de controle.

| Item | Geral | Municipal | Estadual | Federal | Diferenças* |
|---|-------|-----------|----------|---------|-------------|
| Tenho receio de como os órgãos de controle irão interpretar minhas decisões e ações como gestor(a). | 58% | 54% | 59% | 65% | - |
| A preocupação com os órgãos de controle me acompanha no dia a dia do meu trabalho. | 67% | 64% | 70% | 70% | - |

| | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|------------|
| Estou constantemente preocupado em evitar problemas com órgãos de controle. | 71% | 72% | 68% | 77% | - |
| Frequentemente fico ansioso(a) com a possibilidade de ter problemas com os órgãos de controle. | 49% | 46% | 45% | 58% | - |
| Sinto necessidade de obter aval prévio de órgãos de controle antes de decidir questões importantes. | 42% | 33% | 59% | 30% | E>M E>F |

Nota: *Diferenças estatisticamente significantes. M = municipal, E = estadual, F = federal.

Os resultados apresentados na tabela acima mostram que o “medo” dos órgãos de controle é algo que acompanha um grande percentual dos servidores participantes da pesquisa. Houve poucas diferenças entre níveis federativos. Apenas a percepção de que é necessário aval prévio dos órgãos de controle antes de decidir questões importantes foi significativamente maior para os servidores estaduais.

| Análises correlacionais

Foram conduzidas análises correlacionais utilizando-se regressão linear múltipla para se verificar como a ação percebida dos órgãos de controle, bem como a sensação de preocupação gerada por essa ação, pode afetar variáveis como: a) intenção de inovar; b) *burnout*; c) satisfação no trabalho; e d) intenção de deixar o emprego.

Nessas análises, foram utilizadas variáveis de controle estatístico, como características demográficas, profissionais e nível federativo.

As principais hipóteses de pesquisa são listadas abaixo.

- Uma percepção mais negativa dos órgãos de controle está associada a uma maior preocupação com órgãos de controle.
- Ordenadores de despesa têm maior preocupação com órgãos de controle.
- Maior preocupação com órgãos de controle está associada a:
 - a.** menor intenção de inovar;
 - b.** maior nível de *burnout* (esgotamento físico e emocional);
 - c.** menos satisfação no trabalho;
 - d.** maior intenção de deixar o trabalho.

Medidas

Todas as variáveis foram geradas a partir da média de itens do questionário. Os itens selecionados para mensurar cada variável estão descritos no Apêndice deste documento. Essas variáveis possuem métrica que varia de 1 (muito baixo) a 5 (muito alto).

Resultados

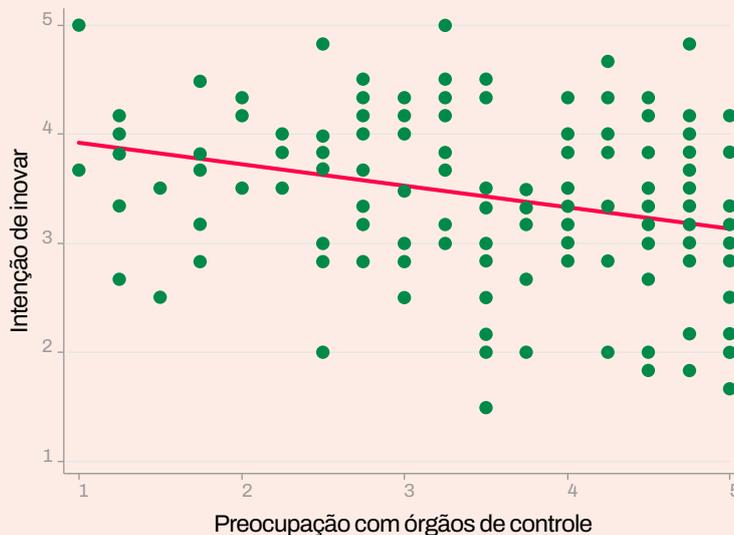
O resumo dos resultados dos testes estatísticos usando regressão linear múltipla é apresentado na tabela a seguir.

| Hipótese | Hipótese suportada? | Tamanho do efeito (R ²) |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Uma percepção mais negativa dos órgãos de controle está associada a uma maior preocupação com os órgãos de controle. | Sim (p-valor < 0,001) | Médio (R ² = 0,08) |
| Ordenadores de despesa têm maior preocupação com órgãos de controle | Marginalmente (p-valor = 0,08) | Pequeno (R ² = 0,02) |
| Maior preocupação com órgãos de controle está associada a menor intenção de inovar | Sim (p-valor < 0,001) | Médio (R ² = 0,09) |
| Maior preocupação com órgãos de controle está associada a maior <i>burnout</i> | Sim (p-valor = 0,02) | Pequeno (R ² = 0,03) |
| Maior preocupação com órgãos de controle está associada a menor satisfação no trabalho | Não | – |
| Maior preocupação com órgãos de controle está associada a maior intenção de deixar o emprego | Marginalmente (p-valor = 0,08) | Pequeno (R ² = 0,02) |

Os resultados corroboram a hipótese de que uma percepção mais negativa sobre a atuação dos órgãos de controle está associada a uma maior preocupação com os órgãos de controle no dia a dia. Ou seja, aqueles servidores que acreditam que os órgãos de controle e auditores têm uma atitude mais punitivista e de pouco suporte também expressam maior medo de ter suas ações e decisões questionadas pelos órgãos de controle.

O fato de o participante ser ordenador de despesas está associado a um pequeno aumento da preocupação com os órgãos de controle, contudo, esse efeito é pouco significativo.

Um outro efeito importante identificado foi a associação entre maior preocupação com órgãos de controle e uma menor intenção de inovar. Isso indica que o fenômeno do apagão das canetas, que leva os gestores públicos a terem medo de agir ou agir de forma excessivamente conservadora, é real. A figura abaixo ilustra a relação entre o nível de preocupação com os órgãos de controle e a menor intenção de inovar. Na figura, cada ponto representa um participante da pesquisa, e a linha vermelha mostra o resultado da regressão linear.



Foi identificada também uma leve associação entre a preocupação com os órgãos de controle e o nível de *burnout* declarado pelo participante. Ou seja, aqueles participantes que relataram ter mais preocupação com os órgãos de controle também informaram níveis mais altos de *burnout*. É possível que essa preocupação se traduza em maiores níveis de trabalho e estresse, que, por fim, geram maior esgotamento físico e emocional no servidor. Em linha com esse achado, a preocupação com os órgãos de controle também se mostrou levemente associada a uma maior intenção de deixar o emprego.

Contudo, não foi encontrada uma associação significativa entre preocupação com os órgãos de controle e menores níveis de satisfação no trabalho. Uma possível explicação é que, mesmo que a preocupação com órgãos de controle não diminua a satisfação geral do servidor com seu trabalho, especialmente porque essa satisfação depende de inúmeros fatores, ainda assim, essa preocupação faz com que os servidores pensem mais em mudar de trabalho. ●

QUESTIONÁRIO APLICADO (SURVEY)

Termo de consentimento livre e esclarecido

Obrigado pela sua participação nesta pesquisa. Ela é coordenada pelas professoras Gabriela Lotta e Vera Monteiro, da Fundação Getulio Vargas.

Este estudo tem por objetivo compreender a relação entre órgãos públicos e órgãos de controle bem como entender a percepção dos gestores públicos sobre essa relação.

Você está sendo convidado(a) a participar por ser gestor(a) público(a) e ter algum nível de experiência sobre a relação com órgãos de controle.

Sua participação é confidencial e voluntária. Neste questionário, não há respostas certas ou erradas. Não há riscos envolvidos na sua participação. Os dados coletados neste questionário poderão ser utilizados em artigos científicos, sempre de forma agregada e anônima.

Pesquisadoras responsáveis:

Professora Gabriela Lotta (FGV/EAESP): gabriela.lotta@fgv.br

Professora Vera Monteiro (FGV/EDESP): vera.monteiro@fgv.br

- Declaro que compreendi o objetivo da pesquisa e concordo em participar.

Neste momento, gostaríamos de entender como você percebe as diferentes demandas geradas pelos órgãos de controle.

Informe a **frequência aproximada** das seguintes ações e demandas dos órgãos de controle para o órgão em que você trabalha.

Escolha a opção “Não sei” caso não tenha contato com essas ações e demandas dos órgãos de controle no seu dia a dia.

| | Muito raras ou nunca (≤ 1x por ano) (1) | Pouco frequentes (≥ 1x por semestre) (2) | Razoavelmente frequentes (≥ 1x por trimestre) (3) | Muito frequentes (≥ 1x por mês) (4) | Extremamente frequentes (≥ 1x por semana) (5) | Não sei (6) |
|--|---|---|--|--|--|-----------------------|
| Solicitação de esclarecimentos Solicitação de documentos (contábil, licitações, contratos, servidores etc.), solicitações de interações para esclarecimentos (presencial ou a distância), pedidos de respostas a questionários de gestão (ex.: IEG-M, IEG-E, IGG, no caso do TCU). (5) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Recomendações Recomendações na condução das políticas públicas e procedimentos administrativos, por exemplo, para adotar medida mais concreta, para fazer estudos, para justificar a decisão, para não mais adotar certa medida etc. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Determinações Determinações dos órgãos de controle, como ordem para suspender licitações, corrigir editais, suspender pagamentos em contratos em execução, não adotar medida concreta, adotar plano de ação, fazer estudos, justificar a decisão tomada. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Condenações Condenações impostas pelos órgãos de controle ao gestor, por exemplo, a imposição de multa e determinação para restituição de valores. (4) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Informe o quanto concorda ou discorda das seguintes afirmações relacionadas a **sua percepção sobre a atuação dos órgãos de controle e seus auditores**.

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| As solicitações feitas pelos órgãos de controle são sempre razoáveis e justificáveis. (1) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Os órgãos de controle contribuem para a efetividade do serviço público. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Os órgãos de controle geram uma carga excessiva de trabalho para os órgãos públicos. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Os órgãos de controle são efetivos em garantir a integridade e legalidade na administração pública. (4) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Os auditores possuem ótimo conhecimento das normas e funcionamento do serviço público. (5) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Os auditores geralmente demonstram uma atitude positiva de apoio aos gestores públicos. (6) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Os auditores geralmente demonstram uma atitude punitivista e de desconfiança. (7) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Quando um órgão de controle faz uma recomendação, eu entendo como uma determinação. (8) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Tendo a seguir as recomendações dos órgãos de controle, ainda que não sejam determinações e mesmo que eu não concorde com o seu teor. (9) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Costumo concordar com as recomendações e/ou determinações dos órgãos de controle. (10) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Informe o quanto concorda ou discorda das seguintes afirmações relacionadas a como os órgãos de controle **afetam seu trabalho diretamente**.

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Meu trabalho atual é diretamente afetado pelas demandas dos órgãos de controle. (1) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| As demandas dos órgãos de controle frequentemente geram sobrecarga de trabalho para mim. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Frequentemente preciso parar o meu trabalho para atender às solicitações dos órgãos de controle. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Responder às demandas dos órgãos de controle é parte central do meu trabalho. (4) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Já tive experiências muito desagradáveis relacionadas à atuação dos órgãos de controle. (5) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Tenho todos os recursos (por exemplo: tempo, conhecimento, apoio técnico e político) necessários para atender bem às demandas dos órgãos de controle. (6) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Informe o quanto concorda ou discorda das seguintes afirmações sobre **como você se sente** em relação à atuação dos órgãos de controle.

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Tenho receio de como os órgãos de controle irão interpretar minhas decisões e ações como gestor(a). (1) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| A preocupação com os órgãos de controle me acompanha no dia a dia do meu trabalho. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Estou constantemente preocupado em evitar problemas com órgãos de controle. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Frequentemente, fico ansioso(a) com a possibilidade de ter problemas com os órgãos de controle. (4) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sinto necessidade de obter aval prévio de órgãos de controle antes de decidir questões importantes. (5) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Neste momento, gostaríamos de entender melhor como é sua experiência de trabalho como gestor(a) público(a).

Sobre o seu trabalho atual, informe o quanto você concorda ou discorda de cada afirmação.

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Se eu tiver escolha, estarei trabalhando em outro lugar daqui a um ano. (1) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Frequentemente penso em sair deste órgão. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Planejo procurar um novo trabalho nos próximos 12 meses. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Sobre a forma como você tem se sentido ultimamente, informe o quanto concorda ou discorda das afirmações abaixo.

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Sinto-me desgastado(a) no fim do dia de trabalho. (1) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sinto-me fatigado(a) quando acordo de manhã e tenho de enfrentar mais um dia de trabalho. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Trabalhar durante todo o dia é realmente uma pressão para mim. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sinto-me esgotado(a) pelo meu trabalho. (4) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Sobre o órgão em que você trabalha, informe o quanto concorda ou discorda das afirmações abaixo.

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| De maneira geral, eu gosto de trabalhar aqui. (1) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| De modo geral, eu não gosto do meu trabalho. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Estou satisfeito(a) com o meu trabalho. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Sobre seu trabalho no serviço público, informe o quanto concorda ou discorda das afirmações abaixo.

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|--|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Me sinto motivado a encontrar maneiras inovadoras de fazer o meu trabalho. (1) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Minha prioridade no trabalho é evitar erros. (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Estou disposto(a) a assumir pequenos riscos para experimentar formas novas e melhores de fazer o meu trabalho. (3) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | Discordo totalmente (1) | Discordo um pouco (2) | Não concordo nem discordo (3) | Concordo um pouco (4) | Concordo totalmente (5) |
|--|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Cumprir as normas e procedimentos previstos são minhas maiores prioridades. (4) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Tenho me preocupado mais em evitar erros do que em melhorar a qualidade dos serviços do meu setor. (5) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Tenho apoiado ativamente iniciativas inovadoras no meu trabalho. (6) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Qual seu ano de nascimento? 4 dígitos (exemplo: 1970)

Você possui quantos anos de experiência profissional total no setor público?
Coloque "0" se for menor que um ano.

Você é servidor(a) de carreira concursado(a)?

- Sim (1)
- Não (0)

Você ocupa ou já ocupou cargo eletivo? (vereador(a), prefeito(a), deputado(a) etc.)

- Sim (1)
- Não (0)

Qual seu gênero?

- Feminino (4)
- Masculino (5)
- Não binário (6)
- Prefiro não informar (7)

Qual nível educacional mais alto você atingiu?

- Ensino médio (4)
- Ensino superior (7)
- Especialização lato sensu (8)
- Mestrado (9)
- Doutorado (10)

Você trabalha em que nível federativo?

- Municipal (1)
- Estadual (2)
- Federal (3)

Você possui quantos anos de experiência total como ocupante de cargo ou função comissionada? Coloque "0" se for menor que um ano.

A qual ministério ou secretaria seu órgão está ligado? (exemplo: Educação, Saúde, Segurança etc.)

Você é ordenador(a) de despesas no seu órgão (ou seja, responsável pela celebração de contratos)?

- Sim (1)
- Não (2)

Muito obrigada pela participação nesta pesquisa!
Caso queira conhecer os resultados futuramente, informe seu e-mail abaixo.



CONCLUSÕES

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O FENÔMENO DO APAGÃO DAS CANETAS



OBJETO DA PESQUISA

A pesquisa investigou os efeitos do controle sobre o trabalho de servidores do Poder Executivo, com ênfase em ordenadores de despesa, isto é, aqueles dotados de poder de alocação de recursos públicos. Não obstante, foram também incluídos servidores públicos sem atribuição decisória sobre alocação de recursos públicos, sobretudo os que atuam na formulação e execução de políticas públicas.

Esses efeitos costumam ser denominados com a expressão apagão das canetas, que se refere ao medo de agir ou à adoção de atitudes excessivamente conservadoras por gestores e servidores públicos causados pela atuação excessiva de órgãos de controle.

Partimos da hipótese de que a autoexpansão das competências dos controladores, sobretudo dos ministérios públicos e dos tribunais de contas, tem gerado efeitos não desejáveis e negativos sobre a atuação dos gestores públicos e, conseqüentemente, para a execução de políticas públicas. O controle disfuncional estaria gerando aversão ao risco, paralisia da ação administrativa e piora nas entregas em termos de políticas públicas. Evitar a responsabilidade pela decisão e não decidir, ou tomar decisão subótima, teria se tornado saída frequente para gestores públicos evitarem questionamentos administrativos e judiciais indevidos e com alto ônus reputacional e financeiro na sua esfera privada.

A pesquisa foi dividida em três partes, sendo a primeira dedicada a sistematizar a literatura sobre o apagão das canetas, apontando o estado da arte na relação entre o controle e o desempenho de gestores e políticas públicas. As partes subsequentes descrevem a pesquisa qualitativa exploratória realizada, seguida de uma quantitativa, para coletar dados para avaliar se os gestores, de fato, deixam de tomar decisões ótimas diante dos riscos das ações do controle.

REVISÃO DA LITERATURA

Embora o termo apagão das canetas não seja utilizado majoritariamente pela literatura, a noção de que o excesso de controle pode gerar decisões subótimas ou mesmo a paralisia não é nova entre pesquisadores do direito e da administração pública, sendo possível observar que, já no início dos anos 2010, a produção acadêmica destacava o fator *medo* como relevante na tomada de decisão administrativa.

Pelo menos a partir de 2014, textos acadêmicos do direito começavam a indicar a preocupação com a inércia administrativa provocada pelo excesso de fiscalização do gestor. A partir de 2018, a discussão começou a ganhar maior projeção. Foi naquele momento que os problemas dos efeitos adversos do controle disfuncional sobre o gestor, a gestão pública ou as instituições passaram a ser rotulados de apagão das canetas e o *medo de decidir* se transformou em uma categoria de estudo.

Apesar de o objeto do estudo ser recente, as consequências da insegurança jurídica gerada por controles excessivos ou irresponsáveis têm sido trabalhadas pela literatura há mais tempo. O resultado da pesquisa realizada, contudo, é produto do recorte meto-

dológico e das palavras-chave escolhidas (apagão das canetas, direito administrativo do medo, paralisia decisória e paralisia administrativa).

Em relação às possíveis causas apontadas como desencadeadoras do fenômeno do apagão das canetas, a literatura é quase unânime em apontar que: a) os órgãos de controle não têm conhecimento técnico e da complexidade dos temas da administração; (b) há um movimento crescente de “criminalização” da administração pública, retirando-a de seu lugar próprio; e c) a busca incansável pelo fim da corrupção acaba por sobrepor controladores a gestores.

Além de ressaltar o excesso de controle como fator determinante para o apagão das canetas, a falta de conhecimento técnico sobre os temas de competência da administração pública, por parte de controladores, aparece como o principal responsável pela percepção de um controle externo excessivo e disfuncional. Isto é, ao desconhecer a realidade e a tecnicidade próprias do Poder Executivo, controladores tendem a aplicar sanções e a emitir recomendações que geram insegurança para o gestor executar suas tarefas ordinárias e empregar soluções inovadoras.

Do mesmo modo, a chamada “criminalização” da administração pública também opera para a construção do ambiente de paralisia. Isso porque a possibilidade de responsabilização pessoal do gestor, até por questões meramente formais, faz com que o medo seja o principal fator considerado na tomada de decisão, sobrepondo-se, inclusive, ao interesse da coletividade.

Por fim, o combate desenfreado à corrupção também é apontado como um dos fatores predominantes para o cenário de insegurança em relação ao controle, sendo certo que esse elemento se manifesta de duas maneiras principais: primeiro, com a aplicação de sanções severas e medidas acautelatórias que potencialmente impactam a vida do gestor e, segundo, a partir da elaboração de normas que, a pretexto de evitar o desvio, impõem uma série de obstáculos para a execução de atividades-meio, como a contratação de pessoas e de obras e a aquisição de produtos que servirão à prestação de serviços essenciais, como saúde, educação e segurança pública.

Há que se destacar, ainda, os estudos que apontam como fator a ser considerado a ausência de um sistema de freios e contrapesos em relação a determinados controladores externos. Vale dizer, determinados controladores passam ao largo do controle pelos outros poderes do Estado, submetendo-se essencialmente ao controle pelos próprios pares – é o que se vê, por exemplo, no caso dos ministérios públicos e tribunais de contas.

Nesses casos, diversos autores ressaltam a ausência de responsabilização do controlador pelo erro, que gera uma assimetria de responsabilidades, se comparado ao regime de responsabilização ao qual gestores e servidores públicos estão submetidos em função do cargo que ocupam.

ANÁLISE QUALITATIVA

No segundo semestre de 2023, realizamos pesquisa qualitativa exploratória com o objetivo de captar os efeitos da atuação do controle sobre o trabalho dos servidores do Poder Executivo.

A ênfase da amostra recaiu sobre gestores públicos com poder de alocação de recursos públicos (ordenadores de despesas). Contudo, para um ajuste analítico foram também incluídos servidores públicos que não possuíam atribuição decisória sobre alocação de recursos públicos, em especial aqueles que atuam na formulação de políticas públicas.

Ao todo, foram realizadas 30 entrevistas semiestruturadas com servidores públicos das áreas de saúde e educação das três esferas de governo e do Distrito Federal, de forma remota.

O objetivo das entrevistas era avaliar os seguintes quesitos: (I) se os gestores, de fato, deixam de tomar decisões ótimas diante dos riscos das ações do controle; (II) quem são os atores do controle com os quais os agentes públicos mais interagem (tribunais de contas, Ministério Público etc.); (III) se tais ações tendem a gerar menos inovação na administração pública; (IV) qual seu impacto na motivação dos gestores públicos; e (V) se há uma relação de causa e efeito entre a ação de órgãos de controle e um possível efeito de paralisia decisória por parte de gestores públicos e formuladores de políticas públicas de modo geral.

O relato dos 30 entrevistados é de medo de ocupar cargos de ordenação de despesas, dificuldades de inovação e ingerência indevida de órgãos de controle em políticas públicas.

Nesse aspecto, foram identificados, sobretudo, relatos de aumento do volume de trabalho. Outro ponto mencionado com frequência pelos entrevistados foi a necessidade de reforço da instrução de processos administrativos, em especial justificativas e documentos que auxiliem na contextualização posterior da tomada de decisão administrativa.

Houve, ainda, relatos de agendas frequentes com controladores, inclusive de forma prévia à tomada de decisão pela administração pública, para explicar e relatar políticas públicas e projetos ainda em fase de desenvolvimento, a fim de reduzir riscos de futuras sanções ou determinações dos controladores que pudessem alterar ou retardar o curso de ação administrativa. O medo da inovação também voltou a ser relatado.

As atividades administrativas mais mencionadas como afetadas pela atuação de controladores foram: contratos de obras e prestação de serviços, instrumentos de contratação de pessoas (editais de concursos públicos, hipóteses de contratação temporária, atividades que admitem terceirização), e parcerias e convênios com o terceiro setor, inclusive organizações sociais.

Muitos entrevistados afirmaram, ainda, que recebem pedidos de informação excessivos e descabidos e narraram um desconhecimento pelos controladores acerca do funcionamento das políticas públicas e da realidade do gestor e da administração pública.

Foram observados tanto relatos de receio explícito quanto de receio implícito. O receio explícito ocorre quando o(a) entrevistado(a) relata de maneira expressa medo da atuação de órgãos de controle. Já o receio implícito é identificado quando o(a) entrevistado(a) não afirma de maneira tão direta ter medo de controladores, mas, em outros pontos da entrevista, narra situações de medo, desconforto ou insegurança a partir da ação de órgãos de controle.

Foram percebidos relatos de demora para tomar decisões, medo de decidir e desistência de projetos inovadores. Em menor número, houve casos em que o gestor se sentiu convencido pelos argumentos do controlador.

Nos relatos dos entrevistados, alguns apontaram haver conhecidos que foram processados, mas não responsabilizados. Contudo, o mero processo já é considerado pelos entrevistados uma pena, um desgaste emocional e reputacional e uma fonte de gastos com advogados.

Em geral, há uma mobilização considerável de pessoas nos órgãos da administração para fornecer informações para controladores. Alguns órgãos criam setores específicos para atender a solicitações de controladores, mas ainda assim esses pedidos atravessam diferentes áreas dentro da administração.

Além do medo, houve também relatos de frustração com a atuação excessiva de controladores, a dificuldade de inovação e a paralisia decisória decorrentes desse cenário. Alguns entrevistados relataram não possuir mais desejo de ocupar cargos de gestão da administração pública, não obstante reconhecerem a possibilidade de, por meio dessa função, *fazer a diferença* na vida da população. Houve, contudo, relatos de contribuições positivas devido à elevada capacidade técnica dos quadros dos órgãos de controle, principalmente quando estes atuam em parceria com a administração.

Na maior parte das vezes, relatos apontaram para uma percepção de baixa eficácia dos órgãos de controle. Houve, porém, relatos sobre o papel do controlador de inibir a má atuação de gestores, embora os próprios entrevistados destaquem a dificuldade em se estabelecer um contrafactual (ou seja, não são capazes de comparar como seria a atuação da administração pública se não existissem órgãos de controle).

Entrevistados destacaram, também, uma politização da atuação de controladores, com dificuldade de punição efetiva a casos de maior repercussão política ou aplicação de parâmetros diferentes de controle a depender do agente público fiscalizado.

Não obstante, os resultados das entrevistas qualitativas mostram que o “medo” dos órgãos de controle é algo que acompanha um grande percentual dos servidores participantes da pesquisa. Houve poucas diferenças entre níveis federativos. Apenas a percepção de que é necessário aval prévio dos órgãos de controle antes de decidir questões importantes foi significativamente maior para os servidores estaduais.

Em geral, observou-se, ainda, algum grau de associação entre maior atuação política do entrevistado e menor receio quanto à atuação de controladores e, por outro lado, maior receio entre aqueles que tinham experiência mais técnica, com formação especializada e muitas vezes servidores de carreira.

Em relação a possíveis aprimoramentos da atuação de órgãos de controle, de modo geral gestores gostariam de mais orientação e mais parceria de órgãos de controle. Alguns trouxeram ideias mais inovadoras, como obrigar controladores a passar algum tempo dentro da administração para conhecer a sua realidade.

Todos os 30 respondentes concordaram que há, em alguma medida, crescimento na atuação dos órgãos de controle. Os relatos de maior frequência pelos entrevistados

foram de (1) ingerência indevida em políticas públicas; (2) postura intimidadora e pouco colaborativa do órgão de controle; (3) existência de algumas parcerias com órgãos de controle; (4) baixo conhecimento sobre política pública por parte do órgão de controle; (5) muito tempo envolvido em responder demandas dos órgãos de controle; (6) crescimento da atuação dos órgãos de controle; (7) o descontentamento com os órgãos de controle é causa para desilusão, desmotivação e estresse na carreira de gestores; e (8) percepção de paralisia decisória.

ANÁLISE QUANTITATIVA (SURVEY)

Com base nas entrevistas realizadas, foi desenhado e aplicado um questionário online (*survey*) para mensurar variáveis relacionadas ao controle, atitudes e comportamentos de trabalho dos servidores. Os pesquisadores se reuniram para discutir quais variáveis teriam pertinência teórica para inclusão no questionário.

A distribuição do questionário ocorreu de forma online entre os dias 14 de outubro e 18 de dezembro de 2023. No total, 433 pessoas clicaram no link. Destas, 163 deram respostas completas e foram consideradas nas análises estatísticas.

Sobre os participantes da pesquisa, suas características demográficas e profissionais são:

- a.** Gênero: 47% feminino, 52% masculino (1% preferiu não informar);
- b.** Idade média: 44,63 (mínimo 26; máximo 75);
- c.** Nível educacional mais alto: 1% ensino médio, 17% ensino superior, 36% especialização, 32% mestrado, 13% doutorado;
- d.** Nível federativo: 39% municipal, 36% estadual, 25% federal, sendo que representantes do município e estado de São Paulo se destacam, seguidos de representantes do município e estado do Rio de Janeiro;
- e.** Experiência de trabalho no serviço público: 15,45 anos (mínimo 0; máximo 45);
- f.** Vínculo: 73% é concursado/estatutário;
- g.** Ocupação de cargo comissionado: 85% já ocuparam (na média, por 8,74 anos);
- h.** É ordenador de despesas atualmente: 24% (n = 38).

Os resultados corroboram a hipótese de que uma percepção mais negativa sobre a atuação dos órgãos de controle está associada a uma maior preocupação com os órgãos de controle no dia a dia da gestão. Ou seja, aqueles servidores que acreditam que os órgãos de controle e auditores têm uma atitude mais punitivista e de pouco suporte também expressam maior medo de ter suas ações e decisões questionadas pelos órgãos de controle.

O fato de o participante ser ordenador de despesas está associado a um pequeno aumento da preocupação com os órgãos de controle; contudo, esse efeito é pouco significativo.

Outro efeito importante identificado foi a associação entre maior preocupação com órgãos de controle e menor intenção de inovar – associação essa que, de algum modo, já havia sido detectada pela pesquisa conduzida pelo Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União (TCU/coLAB-i) para apurar percepções de agentes públicos sobre

contratação de soluções inovadoras pela administração.¹⁶ Isso leva a crer, portanto, que o fenômeno do apagão das canetas, que leva os gestores públicos a agir de forma excessivamente conservadora, é real.

Foi identificada também uma leve associação entre a preocupação com os órgãos de controle e o nível de *burnout* declarado pelo participante. Ou seja, aqueles participantes que informaram ter mais preocupação com os órgãos de controle também relataram níveis mais altos de *burnout*. É possível que essa preocupação se traduza em maiores níveis de trabalho e estresse, que, por fim, geram maior esgotamento físico e emocional no servidor. Em linha com esse achado, a preocupação com os órgãos de controle também se mostrou levemente associada a uma maior intenção de deixar o emprego, ainda que não tenha estado associada a menores níveis de satisfação no trabalho.

INEDITISMO DA PESQUISA E SEUS ACHADOS

Acreditamos que esta seja a primeira pesquisa que ouviu gestores públicos especificamente sobre o fenômeno do apagão das canetas.

O fato de a amostra não ser grande impôs limitações às conclusões. Por exemplo, devido ao número e à distribuição geográfica e profissional dos respondentes e entrevistados, nossa amostra não permitiu análise por região geográfica nem por área de atuação profissional. No entanto, a análise do estudo qualitativo em conjunto com o resultado da *survey* é interessante. Restou confirmada a percepção geral dos servidores de que a atuação dos órgãos de controle é mais negativa do que positiva.

Além disso, servidores federais, de maneira geral, tendem a ter uma percepção ainda mais negativa de controladores em comparação com os servidores municipais e estaduais. A título de exemplo, 75% dos servidores federais respondentes entendem que os órgãos de controle geram uma carga excessiva de trabalho para os órgãos públicos, 77% se mostram *constantemente preocupados em evitar problemas com órgãos de controle* e 70% afirmam que *demandas dos órgãos de controle frequentemente geram sobrecarga de trabalho*.

Por outro lado, o percentual de servidores estaduais que têm uma visão positiva dos órgãos de controle é ligeiramente maior do que os demais. A título de exemplo, 55% dos

16 A pesquisa em questão revelou, por exemplo, que 56,7% dos agentes públicos concordam que “o medo do controle é um empecilho para o gestor público contratar soluções inovadoras”; 25,2%, que “a atuação do controle externo atrapalha a contratação de soluções inovadoras para a administração pública”; e apenas 7,7% acham que “os gestores públicos se sentem seguros para contratar soluções inovadoras”. Tais achados da pesquisa foram detectados e comentados no artigo “Apagão da inovação pública? Levantamento do TCU sugere existência de ‘apagão de canetas’”, escrito por Yasser Gabriel e publicado no portal *JOTA* em 17 out. 2022 (Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-apagao-da-inovacao-publica-17082022>).

servidores estaduais respondentes consideram que *os órgãos de controle são efetivos em garantir a integridade e legalidade na administração pública e os auditores possuem ótimo conhecimento das normas e funcionamento do serviço público*, enquanto 46% entendem que *as solicitações feitas pelos órgãos de controle são sempre razoáveis e justificáveis*.

Nos três níveis federativos, preponderam os pedidos de esclarecimentos, seguidos, respectivamente, por recomendações, determinações e condenações. Contudo, na esfera federal, foi observado um número maior de respondentes que já se depararam com processos em que houve condenações por parte de órgãos de controle; 15% dos servidores federais que responderam à *survey* relatam ter contato com processos que resultaram em condenações pelo menos uma vez a cada semestre, em contraposição a apenas 6,55% dos municipais e 8,92% dos estaduais.

Restou confirmado o sentimento dos atores do Poder Executivo de que o controle seria disfuncional por haver uma desigualdade de forças e de expertise que faz com que os tomadores de decisão tenham receio de inovar. A pesquisa confirma que, apesar de os gestores reconhecerem a importância do controle, o desequilíbrio de forças (administração pública *versus* órgãos de controle) e a percepção de sua disfuncionalidade geram medo, decisões subótimas, falta de estímulo à inovação e *burnout*.

Como a pesquisa está centrada na *percepção* de agentes públicos sobre a influência do controle no seu cotidiano, seria impossível, por meio dela, estabelecer relações de causalidade entre a ação de órgãos de controle e a inação de agentes públicos – o relatório, como visto, limitou-se a estabelecer associações a partir da visão daqueles que foram entrevistados e que responderam à *survey*. O estabelecimento de relações de causalidade dependeria da realização de estudos baseados em experimentos científicos na área da psicologia – uma pauta a ser eventualmente explorada por pesquisadores do futuro.

Como agenda positiva, em vez de focar o modo de atuação dos controladores, que não foi o objetivo da presente pesquisa, e dado que servidores públicos não se sentem preparados para responder às demandas que chegam dos órgãos de controle, por evitar assumir riscos e responsabilidade, nossas propostas de enfrentamento do problema são (I) fortalecimento da administração pública, incluída a capacidade de resposta dos gestores aos órgãos de controle; e (II) atuação mais colaborativa de órgãos de controle, com ampliação de iniciativas de capacitação e diálogo com gestores e servidores do Poder Executivo.

Nesse sentido, pensamos que, paralelamente a uma necessária agenda de fortalecimento do Poder Executivo e da gestão pública, qualificando sua atuação, é relevante o desenvolvimento de uma agenda de *advocacy* com os órgãos do sistema de controle, com o objetivo de sensibilizá-los para que sua atuação tenha foco no suporte ao gestor, com antecipação dos problemas e atuação positiva de troca e aprendizagem, em substituição ao padrão massivamente repressivo.

É imprescindível, porém, que os órgãos de controle se mostrem dispostos a uma atuação verdadeiramente – e não apenas formalmente – cooperativa e dialética. Em média, 73% dos servidores que responderam à *survey* apontam que, quando um órgão de controle faz uma recomendação, na verdade entendem como uma determinação.

Indo além, 81% dos respondentes relatam que tendem a seguir recomendações, ainda que não concordem com seu teor.

Ademais, entre 60% e 70% dos participantes mencionam desafios e dificuldades no diálogo com órgãos de controle, ao passo que cerca de 40% a 50% dos participantes destacam a formalidade nos diálogos e o tom acusatório, com um processo muitas vezes adversarial. Por isso, o diálogo entre controladores e controlados deve ser efetivamente construtivo e aberto a uma via de mão dupla.

Da outra ponta, é também relevante que a administração pública invista em capacitação de seu quadro de pessoal. Apenas 29% dos respondentes apontam que possuem todos os recursos (por exemplo: tempo, conhecimento, apoio técnico e político) necessários para atender bem às demandas dos órgãos de controle.

Os achados confirmam o efeito negativo na gestão pública da lógica do *quanto mais controle, melhor*.¹⁷ Corrobora o movimento que está tomando corpo na academia, de uma visão menos idealizada, que procura investigar os custos e os eventuais problemas da intervenção do controlador (MAIA PEREIRA, 2019).¹⁸ ●

17 Diogo Uehbe relata os casos envolvendo o BNDES, o BNDESPAR e seus servidores. Em março e abril de 2024, o TCU decidiu representações relacionadas a fatos ocorridos há mais de dez anos, absolvendo todos os servidores, como reconhecimento de que atuaram de boa-fé no exercício de suas funções. Seu argumento é que “não nos parece normal ou razoável que essas pessoas tenham sofrido com a manutenção prolongada da desesperadora perspectiva de sujeição à imputação de débitos exorbitantes, imposição de multas rigorosas e, em alguns casos, até mesmo à aplicação de restrições à ocupação de cargos públicos. Tudo isso somado ao inevitável massacre reputacional e aos custos inerentes à defesa e à representação processual. Quem paga essa conta?”. “As pazes do TCU com o BNDES: o que os recentes julgamentos têm a nos revelar?”, JOTA, 08 maio 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/as-pazes-do-tcu-com-o-bndes-o-que-os-recentes-julgamentos-tem-a-nos-revelar-08052024?-non-beta=1>. Acesso em: 08 maio 2024.

18 “O dilema do controle público: quanto mais, melhor?”, Gustavo Leonardo Maia Pereira, JOTA, 04 dez. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/as-pazes-do-tcu-com-o-bndes-o-que-os-recentes-julgamentos-tem-a-nos-revelar-08052024?-non-beta=1>. Acesso em: 08 maio 2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], p. 203-224, 2018. DOI: 10.12660/rda.vo.2018.77655. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>. Acesso em: 27 jun. 2024.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, [s. l.], v. 9, n. 01, p. 189-216, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107>. Acesso em: 28 jun. 2024.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **O controle pelo medo: fragilidades e desafios do sistema de controle da Administração Pública**. 2018. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CAMPOS, Jônathas Willians da Silva; SANTOS JÚNIOR, Jeferson Borges dos; VASQUES, Arthur Gabriel Marcon. Nova lei de improbidade (Lei nº 14.230/21) e o fortalecimento do exercício dos direitos políticos no que concerne à capacidade política passiva. In: XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, Buenos Aires – Argentina. Direito Administrativo

e Gestão Pública II. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/j51ker92/NIIdwhOxf6LgRg6Ec.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

CHAGAS, Carulina de Freitas. **A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU: o Direito Administrativo do Medo e o Apagão das Canetas à luz do art. 28 da LINDB**. 2021. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

COSTA, Patricia Vieira da. Três ensaios sobre mudança institucional no Tribunal de Contas da União. 2022. 379 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

DANTAS, Bruno. O risco de “infantilizar” a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em: 27 jun. 2024.

DIONISIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. 2019. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes; MOREIRA, Diana; NARITOM, Joana; PEREIRA, Blenda Leite Saturnino; FALEIROS, Daniel Resende. **Gestão orçamentária e financeira do SUS** [livro eletrônico]. Brasília, DF: CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, 2022.

FREITAS, Rafael Vêras de. O PL 7.448/2017 e a responsabilidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/rafael-freitas-pl-74482017-responsabilidade-administrativa/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

GABRIEL, Yasser Reis. **Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo**. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

GABRIEL, Yasser. Apagão da inovação pública. **Jota**, ago. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-apagao-da-inovacao-publica-17082022?non-beta=1>. Acesso em: 28 jun. 2024.

GAETANI, Francisco. A governabilidade da administração em jogo. **Valor Econômico**, São Paulo, abr. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-governabilidade-da-administracao-em-jogo.ghtml>. Acesso em: 27 jun. 2024.

GARCIA, Flávio Amaral; MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. Contratos públicos, improbidade e o estado ame-drontado (ou “crime de hermenêutica dos outros é frescos”). **Revista Síntese:**

Direito Administrativo, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 241-252, set. 2017. Edição Especial.

GULLO, Felipe Ramirez. **“Apagão das canetas”: análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa**. 2022. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

HALPERN, Erick. Contratação direta por inexigibilidade: o preconceito dos controladores e o medo dos gestores. **Revista Brasileira de Direito Público: RBDP**, Belo Horizonte, v. 16, n. 61, p. 73-100, abr./jun. 2018.

KLEIN, Bruno Rébula. **“Mentiras sinceras interessam (para fazer o bem)”? Desengajamento moral e comportamento pró-social antiético de servidores públicos no Brasil**. Trabalho Individual de Conclusão (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

LICHAND, Guilherme; LOPES, Marcos F. M.; MEDEIROS, Marcelo C. **Is corruption good for your health?**. 2016. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/glichand/files/is_corruption_good_for_your_health_-_jan24.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. A LINDB e o regime jurídico para o administrador honesto. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

MOTTA, Fabrício. Dilema entre controle de eficiência e legalidade é falso. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-11/interesse-publico-dilema-entre-controle-eficiencia-legalidade-falso/#:~:text=O%20dilema%20entre%20controle%20de,ignorar%20o%20respeito%20%C3%A0%20legalidade>. Acesso em: 27 jun. 2024.

MUNDIM, Guilherme Abdallah. **“Apagão das Canetas”**: Gestor público, controle e mídia. 2020. Trabalho Individual de Conclusão (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

NASCIMENTO, Almir; REGO, Andreia. **Gestão pública no século XXI: o desafio das lideranças brasileiras**. Salvador, BA: Editora Mente Aberta, 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública, **Zênite Fácil**, 07 out. 2020. Disponível em: https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/10/O-mito-do-quanto-mais-controle-melhor-RafaelOliveira_ErickHalpern.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

PEDRA, Anderson Sant’Ana; PÉRCIO, Gabriela Verona. Diretrizes para o controle das contratações públicas em tempos de crise: como deveria ser o amanhã. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**. Belo Horizonte, v. 19, n. 223, jul. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37961>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes; MAIA, Raphael Rocha de Souza Maia. Direito administrativo do medo, apagão das canetas e improbidade administrativa: por uma reflexão acerca da (in)constitucionalidade da “violação a princípios” como espécie de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 19, n. 224, p. 15-22, out. 2019.

PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. “Apagão das canetas”, inovação e controle externo: o que os gestores têm a dizer?. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/matheus-pereira-inovacao-controle-externo/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

RASUL, Imran; ROGGER, Daniel; WILLIAMS, Martin J. **Management and bureaucratic effectiveness: Evidence from the Ghanaian civil service of Rio de Janeiro**. 2018.

RIBEIRO, João Paulo da Silveira; RODRIGUES JUNIOR, Valmir de Oliveira. Controle das contratações públicas: sobrepreço, superfaturamento e o apagão das canetas. In: SCALETSKY, Felipe Santa Cruz Oliveira; COELHO, Marcus Vinicius Furtado (org.). **Segurança Jurídica e Estado de Direito**. Curitiba: Juruá, 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/cheга-de-axe-no-direito-administrativo/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.
Contratação de soluções inovadoras pela administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. 56 p. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Inj9d4yPiEio3Zrt1rPCHqhWPuAp-zhC_/view. Acesso em: 28 jun. 2024.

VALIATI, Thiago Priess; MUNHOZ, Manoela Virmond. O impacto interpretativo da Lei nº 13.655/2018 na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: a confiança no agente público de boa-fé para inovar na Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Público: RBDP**, Belo Horizonte, v. 16, n. 62, p. 161-186, jul./set. 2018.

